Olivier Babeau

L'horreur politique

L'État contre la société

MANITOBA /
LES BELLES LETTRES

Collection
Entreprises et société

Sous la direction de Bernard Deforge
et Laurent Acharian

Olivier Babeau

L'HORREUR POLITIQUE

L'État contre la société

PARIS

MANITOBA/LES BELLES LETTRES

2017

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous les pays.
© 2017, Société d'édition Les Belles Lettres,
95, boulevard Raspail, 75006 Paris.
ISBN numérique : 978-2-37615-011-4

La politique sans romantisme

« Mais voici que le Pouvoir avait pris un visage terrible et faisait le mal avec toutes les forces à lui remises pour le bien ! Comment n'aurais-je pas eu l'esprit remué par un tel spectacle ? »

Bertrand de Jouvenel, *Du pouvoir* [I]

Une passion française

L'État. Impossible d'éveiller dans l'esprit d'un Français plus de vénération instinctive et d'humble soumission qu'à l'évocation de ce simple mot. Il dégage un mélange doux-amer de bonhomie et de sévérité, de contrainte sèche et de protection ouatée. On hait volontiers son fisc, ses radars routiers et ses Urssaf, mais quand ses mains ne frappent ou n'interdisent pas, elles nourrissent avec générosité – en apparence du moins –, c'est pourquoi nous adorons lui tendre les nôtres.

L'État. Quatre lettres, autant que pour Dieu. Et l'État en effet est notre divinité, puisque c'est vers lui que nous nous tournons pour toutes choses : sécurité et justice, mais aussi éducation, santé, travail, culture. À coups de gentilles recommandations ou de lois comminatoires, il nous dicte la façon dont nous devons élever nos enfants, travailler et échanger avec nos semblables, utiliser notre temps libre, boire, manger et même penser. Dès que nous entrons en relation avec d'autres humains, il interpose un tissu dense d'obligations et de limites. Nous ne disposons pas non plus de notre propre corps : l'usage que nous pouvons faire de nous-mêmes a ses règles et ses limites. Il n'y a pas d'espace où son intervention ne soit visible ; pas

de sujet pour lequel il ne soit, *a priori*, légitime. L'État, aujourd'hui, et de plus en plus, s'occupe de tout et de tous.

Comme Humbert Humbert répète avec délices le nom de Lolita au début du roman éponyme de Nabokov, le Français fredonne inconsciemment le nom de l'État à tout instant. Penché sur notre berceau, l'État nous accompagnera toute notre vie de sa douce prévenance, et sera sûrement là aussi pour veiller à ce que notre dépouille soit stockée dans les règles. Le lien est si étroit qu'une sorte de relation filiale spirituelle nous lie à lui. Une ministre de l'Éducation nationale n'avait-elle pas trahi cette conception en soulignant en 2016 qu'un responsable politique devait selon elle avoir « *un rôle équivalent à ce que peut avoir un père de famille ou une mère de famille à l'égard de ses enfants*[2] » ? Elle faisait écho, sans le savoir sans doute, aux recommandations de Fénelon à son illustre élève, le duc de Bourgogne, promis au trône : « *[...] c'est ainsi que vous devez régner [...] et faire la joie de vos peuples, si jamais les dieux vous font posséder le royaume de votre père. Aimez vos peuples comme vos enfants ; goûtez le plaisir d'être aimé d'eux ; et faites qu'ils ne puissent jamais sentir la paix et la joie sans se ressouvenir que c'est un bon roi qui leur a fait ces riches présents*[3]. » La ministre ignorait aussi sans doute cette phrase d'Emmanuel Kant : « *Le paternalisme est le plus grand despotisme que l'on puisse imaginer*[4]. » Associer l'État à notre père est la meilleure façon de suggérer que nous devons autant au premier qu'au second. Derrière l'innocente convocation d'une image agréable d'amour désintéressé et inconditionnel, la métaphore paternelle opère un subtil renversement en faisant de l'État notre maître et non notre serviteur.

Magnifié par la majuscule qui le pose, renforcé par l'association étymologique à l'idée de stabilité – mot qui en partage la même racine –, l'État rassure. En ce début de siècle où les technologies et les secteurs économiques valsent à nous étourdir, il semble d'autant plus pérenne, ancré dans la tempête, havre de protection dans le maelström des événements.

Confondu avec le pays lui-même, tant l'habitude a été prise de les voir toujours associés l'un à l'autre, l'État est assimilé à tout ce qui est bon et juste. Quand nous apprenons aux informations télévisées, par l'entremise d'une présentatrice affichant la mine réjouie de celle qui annonce l'heureux dénouement d'un drame, qu'il « prend en main » tel ou tel dossier, un agréable frisson vient chatouiller notre épine dorsale. Nous

sentons sur notre nuque le poids bienveillant de sa main protectrice. Une main bien visible, elle, pas comme cette damnée « main invisible du marché » qui est son exact opposé.

Les défaillances de l'État : un tabou

Si l'État incarne tout ce qui est souhaitable, il est logique que ce qui lui échappe fasse l'objet d'une extrême méfiance. Car au preux chevalier il faut un ennemi, un méchant dont la noirceur mette en valeur l'âme pure. Là où l'État apporte les structures identifiables, quoique pas toujours immédiatement compréhensibles par le citoyen lambda, de rassurantes administrations ayant pignon sur rue, l'ignoble marché déploie en silence une inquiétante industrie.

À l'amour pour tout ce qui est public répond en France la haine de ce qui est privé. L'intérêt individuel est réputé bas et toujours un peu nuisible. Il est assimilé aux tripotages, à l'égoïsme, à des préoccupations de vilains. Il est confondu dans un même opprobre avec l'indignité de l'activité marchande.

Le jeune étudiant en économie qui franchit le seuil de l'université ne passe pas une journée ou presque sans que l'un de ses professeurs brocarde « la main invisible du marché ». L'idée qu'il puisse exister une forme d'ordre spontané est évoquée avec plus de méprisante ironie que le serait le monstre du Loch Ness. La thèse de l'efficience des marchés évoquée par Milton Friedman, Prix Nobel d'économie en 1976, est tournée en ridicule. Son livre *Capitalisme et liberté*[5], qui cherche à démontrer que la réduction du rôle de l'État est le seul moyen d'atteindre la liberté politique et économique, ne fait partie à ma connaissance d'aucune des bibliographies proposées dans les enseignements obligatoires.

« Pourquoi, se dira peut-être le candide étudiant, ne parle-t-on jamais des limites de l'État ? Si l'ordre spontané présente quelques défauts, quels sont ceux de l'ordre administré ? Si cette main invisible est si peu parfaite, la main visible de l'État l'est-elle pour autant ? C'est sans doute le chapitre suivant. »

Il peut attendre longtemps, le chapitre ne viendra jamais. S'il cherche bien dans la longue liste des options électives, à côté de cours de théâtre

japonais, il aura peut-être une chance d'assister à quelques séances d'introduction à la critique de l'action publique. La rareté des évocations de ce thème rejoint celle, plus criante encore, des idées libérales. L'étudiant de Sciences Po qui s'intéresserait à elles et voudrait en savoir plus n'apprendra rien durant ses longs cours d'économie obligatoires. Pour ouvrir ces portes du savoir et grappiller quelques heures d'initiation aux grands auteurs libéraux, il lui faudra accomplir un réel effort. Inutile de dire qu'il est difficile alors de ne pas attirer que des convaincus, sauf heureux hasard d'un étudiant particulièrement curieux et ouvert. Celui qui choisit d'aller entendre parler du libéralisme en France, malgré tout ce qu'il a pu entendre d'affreux – et d'inexact – sur le sujet est comparable à un moine qui choisirait tout de même d'aller écouter le diable en sortant du prêche dominical. Une audace réservée à des *happy few* qui seuls auront la chance de se rendre compte que le libéralisme n'est satanique qu'en vertu d'une subversion adroite opérée par les ennemis de la liberté.

En bref, un étudiant français n'aura aucun mal à sortir avec un master d'économie sans avoir lu une ligne ou même entendu parler de Friedman, Hayek, Mills, Constant ou Bastiat, ce dernier étant d'ailleurs mille fois plus connu et révéré à l'étranger que dans l'Hexagone.

En revanche, l'étudiant devra devenir un expert ès « défaillances du marché ». Elles seront étudiées en détail et rappelées à l'envi jusqu'à ce qu'elles deviennent, par une sorte de réflexe instinctif, présentes en filigrane dans l'esprit dès qu'il sera question des mécanismes du marché. Ce tropisme particulier n'est d'ailleurs au fond que l'écho de la caricaturale initiation à l'économie proposée au lycée en classe de seconde et dans laquelle, depuis 2016, le chapitre sur le fonctionnement du marché n'est plus obligatoire. Considérer l'offre et la demande comme superflues en économie, c'est un peu comme estimer que le solfège n'apporte rien à la connaissance de la musique…

Ces défaillances, ce sont d'abord les externalités, c'est-à-dire toutes ces actions économiques qui ont un impact sur les autres alors qu'aucun marché ne vient les prendre en compte. Si vous embellissez votre jardin, vous créez une externalité positive pour la rue, que vous rendez plus agréable. Si au contraire vous y accumulez des déchets malodorants, vous nuisez au bien-être de vos voisins. Externalités négatives alors, dont la pollution est l'exemple le plus couramment cité.

L’existence d’une classe particulière de biens appelés « publics » est la deuxième défaillance classique du marché. Ce sont des biens qui peuvent être consommés par un grand nombre de personnes à la fois. Certains biens peuvent être utilisés par plusieurs personnes en même temps mais jusqu’à un certain point de saturation : un parc public, une autoroute. On les nomme « biens communs ». D’autres sont dits « non rivaux », car, contrairement au cas d’un gâteau que vous ne pouvez avaler à la place de votre voisin, ils peuvent profiter à tous sans limitation – une chaîne de télévision par exemple. La classe la plus extrême de biens publics est celle des biens qu’il est impossible de ne pas consommer. Ils sont appelés « purs ». C’est le cas de la Défense nationale. Que vous le vouliez ou non, vous consommez de la sécurité. Ce sont ces derniers qui posent le plus problème au marché : chacun est tenté de jouer le « passager clandestin » et de profiter des biens communs sans en supporter le coût. Du coup, en l’absence de prise en charge des frais de ces biens par une entité publique, ils n’existeraient pas, car personne ne paierait ! L’État doit donc intervenir pour assumer cette production – en la déléguant éventuellement – et s’assurer que chacun paye sa part : c’est le rôle des impôts.

Autre défaillance : l’asymétrie d’information. Les marchés ne fonctionnent vraiment bien que si l’information y est parfaitement distribuée. Or c’est rarement le cas : certaines personnes peuvent garder des informations pour elles, par exemple sur la qualité du produit qu’elles vendent. L’État intervient pour imposer une certaine transparence permettant aux gens d’échanger sans crainte. C’est le rôle des nombreux diagnostics immobiliers obligatoires lorsque l’on veut céder sa maison – risque d’inondation, présence de termites, de plomb, d’amiante, *etc.*

Dernier cas classique de défaillance du marché : celui où un petit nombre d’acteurs parviennent à le contrôler. On qualifie la situation extrême où un seul acteur maîtrise tout le marché de monopole – quand il y a un seul vendeur – ou de monopsone – un seul acheteur. L’État cherchera autant que possible à éviter ces situations car l’acteur dominant est toujours tenté d’abuser de cette position. Par exemple en vendant plus cher ou en baissant la qualité de son offre, s’il se trouve en position de monopole. Retenons bien ce cas, d’ailleurs, car il constitue précisément l’un des principaux défauts de l’État dont nous parlerons : lui-même, par

construction en position de monopole ou de monopsone, est tenté d'abuser de la situation – et en abuse en effet ! Mais n'anticipons pas.

Toutes ces « limites » du marché, il faut le noter, ne remettent pas en cause l'idée qu'il reste le meilleur mécanisme d'allocation des ressources. Elles soulignent simplement que ce mécanisme est grippé par endroits, car il ne fonctionne vraiment parfaitement que lorsque le marché est lui-même parfait. Autrement dit lorsqu'il remplit les conditions bien connues : atomicité, homogénéité, liberté d'entrée et de sortie, transparence et libre circulation des facteurs de production. En tirant de ces défaillances la conclusion que l'État, c'est-à-dire l'intervention directe d'une tierce personne dans l'échange entre offre et demande, est toujours préférable et doit lui être substitué, on commet un contre-sens grave. Un peu comme si on renonçait à profiter du soleil parce qu'il pleut parfois.

Mais ce n'est pas l'objet de ce livre que de critiquer les critiques du marché. Le lecteur pourra par exemple trouver d'amples développements à ce sujet dans *Le Grand Méchant Marché,* de Landier et Thesmar[6]. Je ne cherche pas ici à réhabiliter le marché.

Le sujet sera abordé *a contrario*, par la mise en évidence des faiblesses de cette institution qui prétend remplacer le marché censément défaillant. Si nous sommes tous pleinement conscients que ce dernier ne fonctionne pas toujours bien, nous devrions être au moins aussi conscients que l'État, qui est supposé y remédier, n'en est pas moins extrêmement imparfait. Peut-être plus encore.

Démocratie, où est ta victoire ?

Le XXe siècle aura été celui de la victoire de la démocratie et de l'économie de marché. Les Américains parlent de « démocratie libérale » pour désigner ce régime où liberté économique et liberté politique vont de pair, placées sous la protection de droits humains garantis. À l'issue des deux guerres mondiales, les anciens empires et les monarchies ont disparu pour laisser place au modèle désormais dominant de l'État de droit dont les représentants sont élus. Le pouvoir héréditaire est alors entré pour de bon dans les livres d'histoire, et ne subsiste plus ici et là que comme le symbole suranné d'un ordre disparu. L'effondrement du bloc soviétique à

la fin du siècle marqua apparemment la supériorité d'un modèle politique dont le succès semblait indiquer l'immutabilité et consacrant l'abandon de la planification centralisée au profit de l'économie de marché.

Certains, comme Francis Fukuyama[7] en 1992, annonçaient la « fin de l'histoire ». Le XXe siècle aurait signé la victoire définitive de l'État démocratique par K.-O. sur tous les autres régimes. « *Pour une large part du monde, aucune idéologie prétendant à l'universalité n'est en position de défier la démocratie libérale, de même qu'aucun principe universel de légitimité ne peut rivaliser avec la souveraineté du peuple* [...].[8] »

Et pourtant, plus de vingt ans après son livre, cette victoire paraît moins certaine que jamais. D'abord parce que des régimes non démocratiques pullulent encore, et que certains d'entre eux, comme la Chine – « démocratique » par antiphrase –, affichent une santé économique insolente, montrant à ceux qui en doutaient que l'économie de marché n'a pas forcément besoin de la liberté politique pour s'épanouir. Ensuite, évidemment, parce que les fanatismes religieux islamiques sont partis en guerre, précisément, contre notre société démocratique. Mais aussi et surtout car l'excitation de la victoire a laissé place chez nous à une immense lassitude.

L'économie de marché est la cible de virulentes attaques. Certes, elle a permis une extraordinaire croissance de la richesse mondiale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les progrès, ajoutons-le, n'ont pas été moins frappants au cours des trente dernières années : alors que 44 % de la population mondiale vivait sous le seuil de pauvreté en 1980, ce chiffre est tombé à 10 % en 2015 ! Cependant, le développement d'un chômage de masse persistant et de fortes inégalités sont pour beaucoup les signes clairs d'un échec de l'économie de marché. Si bien que l'idée de planification centralisée opère un retour subreptice à travers les idées de stratégie industrielle notamment.

La victoire de la démocratie apparaît pour beaucoup comme une impasse. Le suffrage universel conquis au prix de tant de luttes est boudé par plus de la moitié des citoyens – 59 % des votants n'avaient pas daigné se déplacer lors des élections européennes de 2009 en France[9]. Les droits civiques sont de tous les dons de l'État ceux que l'on reçoit avec le moins d'empressement. Jamais la liberté des modernes évoquée par Benjamin Constant[10] n'a autant supplanté celle des anciens ; jamais le droit de

mépriser ses dirigeants, de hausser les épaules face aux politiques, n'a été plus massivement exercé qu'aujourd'hui, et le devoir de participer à la chose publique vu avec plus d'indifférence. Les sondages d'opinion montrent la progression de la défiance vis-à-vis des politiques dans tous les pays démocratiques. En 1964, aux États-Unis, 80 % des citoyens disaient faire confiance au gouvernement la plupart du temps ; ils ne sont plus que 22 % en 2010. En 1994, 76 % des Américains se disaient persuadés que le gouvernement ne sert réellement que quelques grands intérêts particuliers, contre 29 % en 1964 [11]. La France a connu la même progression : en 2016, 80 % des Français jugeaient les citoyens plus capables de trouver des solutions aux problèmes que les hommes politiques [12]. La France se situe parmi les pays européens où le niveau de confiance institutionnelle est le plus faible.

Notre démocratie connaît une usure du pouvoir politique dont les précédents ne sont que trop connus.

Remonterons-nous à la Grèce antique ? Dans cette Athènes qui inventa la démocratie, il fallut payer les citoyens pour qu'ils se rendent à l'assemblée. Ces trois oboles versées en échange de la participation aux décisions publiques étaient déjà le symptôme d'une profonde fatigue d'une cité qui s'était livrée aux mains des démagogues, et ne s'en était pas trouvée bien. Ceux-ci précipitèrent sa chute, Athènes engloutissant sa gloire dans la fatale guerre du Péloponnèse contre Sparte. On l'oublie souvent, mais Athènes n'est pas seulement le lieu de naissance de la démocratie, c'est aussi la ville qui en a montré toutes les limites…

En 1789, la monarchie n'aurait jamais chuté dans les faits si elle n'avait déjà perdu les esprits. À la banqueroute menaçante du régime qui contraint à convoquer les États généraux, c'est-à-dire à consulter, en désespoir de cause, ceux que l'on ne consultait plus, à l'incapacité de se réformer symbolisée par le désastreux renvoi de Turgot sous la pression des classes rentières voulant préserver le *statu quo,* au déplacement de fait du pouvoir économique vers une classe bourgeoise irritée d'être éloignée des élites traditionnelles tenant encore les rênes du pouvoir, à toutes ces correspondances si frappantes donc avec la situation française du début du XXIe siècle, il faut aussi ajouter cette réalité toute simple : le lien de confiance entre les dirigeants suprême et le peuple était rompu. Aujourd'hui comme il y a deux cents ans, le système ne tient plus que par

le simple jeu des mécanismes institutionnels, car l'adhésion fondamentale, le sentiment de faire nation autour de chefs légitimes, est brisé. Pour parler en juriste d'affaires, on pourrait dire que les Français ont perdu l'*affectio societatis* pour leur pays. Le contrat tacite qui lie chaque citoyen à un système dont il reconnaît la légitimité à le diriger et parfois à le contraindre est rompu. Ne subsistent ainsi que cette révérence culturelle et cette habitude héliotropique de se tourner vers l'État, comme resterait dans l'air le parfum d'une fleur depuis longtemps fanée.

Le discrédit des responsables politiques se traduit par de nombreux signes non équivoques : taux d'abstention record lors des élections, répétons-le, mais aussi montée des votes contestataires et sondages attestant de la perte de confiance envers les élus et le système qu'ils représentent. Rien de plus significatif aussi que l'impossibilité pour nos dirigeants d'aller désormais au-devant du peuple sans un puissant cordon policier, voire de préférer tout bonnement rencontrer un échantillon rigoureusement sélectionné dudit « peuple ». Une usure d'autant plus préoccupante qu'elle alimente une sorte de fuite en avant de la part des responsables politiques, contraints de promettre toujours plus pour emporter les lambeaux d'une adhésion.

Paradoxalement, les Français n'ont jamais autant compté sur l'État, en tant qu'entité abstraite chargée de résoudre tous les problèmes et créditée *a priori* de la capacité de les résoudre tous. On attend de la puissance publique non seulement qu'elle assure la sécurité et améliore la situation économique, mais aussi qu'elle prenne en main les existences et rectifie les conduites.

C'est peut-être précisément là le signe ultime de cette déliquescence du politique de ne laisser comme dernier recours que lui-même, d'avoir organisé les choses de telle façon qu'il paraît plus indispensable à mesure qu'il s'enfonce dans l'échec. Comme un trou noir qui attire toutes choses en son vide, l'État fascine d'autant plus qu'il échoue. Plus le politique prouve son impuissance, plus il concentre les injonctions de faire d'une partie importante de la population.

Voir l'État en économiste

Dans *L'Horreur économique* – expression empruntée à un vers d'Arthur Rimbaud –, Viviane Forrester dressait en 1992 le tableau saisissant d'une économie profondément dysfonctionnelle broyant les individus. Elle dénonçait « *l'imposture générale* » continuant « *d'imposer les systèmes d'une société périmée afin que passe inaperçue une nouvelle forme de civilisation qui déjà pointe, où seul un très faible pourcentage de la population terrestre trouvera des fonctions* ». Alors que les emplois s'étaient durablement raréfiés et jetaient des millions de personnes dans un chômage sans aucune perspective, la croyance dans la vertu du marché apparaissait selon elle comme un mythe trompeur suscitant chez beaucoup le ressentiment.

Ce livre a diffusé à l'époque un sentiment de malaise profond. Il redonnait vigueur à un débat qui existait en réalité depuis vingt ans et qui était né avec la publication de *La Troisième Révolution technologique* d'Ernest Mandel [13]. Ce dernier prévoyait, la robotisation aidant, la fin du travail. En 1992, Forrester n'a pas apporté d'élément vraiment original mais a ouvert les yeux sur les manifestations d'une crise que l'on continuait de décrire comme ponctuelle alors qu'elle traduisait en réalité un changement de monde. Avec la fin des Trente Glorieuses et de leurs promesses de plein-emploi, nous sommes entrés depuis quarante ans dans la lente agonie d'un cycle de prospérité.

Cette « horreur économique » correspond-elle à une vision désormais datée d'un monde que le numérique vient de régénérer profondément ? Vingt-cinq ans plus tard, le diagnostic serait-il le même ? Le débat est encore ouvert. Les études inquiétantes alertant sur la disparition rapide des emplois sous l'effet de la robotisation de notre économie voisinent avec celles, plus optimistes, assurant que la fameuse « destruction créatrice » de Schumpeter est plus que jamais à l'œuvre à travers les innovations en gerbes étourdissantes auxquelles nous assistons.

Que l'horreur économique ait été une exagération pessimiste ou une anticipation de la fin de l'emploi, elle appelle aujourd'hui une autre dénonciation : celle de l'horreur politique [14].

Quel que soit le nouveau cycle économique que nous entamons, il devra reposer sur la prise de conscience de la réalité du fonctionnement public. Ce n'est que parce que l'on aura démythifié l'État et montré les mécanismes de ses dérives que l'on pourra lui permettre d'accompagner le plus efficacement possible cette nouvelle économie qui naît.

Bien peu de Français savent que ce travail de déconstruction de la confiance aveugle en l'État a été entrepris scientifiquement et avec succès depuis des décennies.

Les économistes sont de vrais polissons. Ils ne respectent rien, surtout pas les idées préconçues et les dogmes. Je parle de ceux qui ne se contentent pas d'aligner des équations mais s'intéressent aussi, en ayant recours à tous les apports de la sociologie, de l'ethnologie ou de la psychologie, à la réalité des comportements humains et à leurs motivations. N'ayant par principe aucun tabou, ils abordent les sujets les plus étranges avec l'objectif d'en percer à jour les mécanismes réels, en détruisant du même coup les idées fausses qui dominaient bien souvent.

Dans un livre à succès, Levitt et Dubner [15] expliquaient ainsi, entre autres choses, pourquoi les dealers de drogue ne gagnent en fait pas beaucoup d'argent et habitent chez leurs mères, pourquoi les agents immobiliers n'ont pas les mêmes intérêts que leurs clients, ou encore l'impact de l'avortement sur la baisse de la criminalité, *etc.*

L'État a fait depuis le milieu du XXe siècle l'objet de telles recherches irrévérencieuses. Des universitaires américains tels que James Buchanan, Gordon Tullock ou Mancur Olson portèrent ces travaux à leur niveau le plus élevé, constituant ce qu'il est convenu d'appeler l'école du choix public. Quoique débattues – c'est le destin de toute recherche en sciences sociales –, les découvertes de ces chercheurs ont jeté une lumière nouvelle sur le fonctionnement politique. Depuis l'apparition de ce courant de pensée, les universitaires ne regardent plus tout à fait l'État comme avant. La quantité de recherches produite est d'ailleurs inouïe, et elles ont été couronnées à de nombreuses reprises : Friedman a obtenu le prix Nobel d'économie en 1976, Buchanan en 1986.

Pourtant, elles n'occupent dans les débats politiques français quasi aucune place.

Pour quelle raison ? Sans doute avant tout parce qu'en France les idées d'inspiration libérale font l'objet d'un rejet marqué de nos élites intellectuelles, qui sont culturellement plus proches de traditions idéologiques interventionnistes. Or les résultats des recherches autour du choix public sont consignés dans des articles académiques abstrus et de volumineux manuels que seul un lecteur au cœur bien accroché peut aborder [16]. Sans le relais actif de « passeurs » vulgarisant ses principaux

apports, leur diffusion est nécessairement très difficile. Il fallait donc mettre ce savoir à la portée de tous, le faire sortir des cénacles de spécialistes et de libéraux où il est aujourd'hui cantonné. C'est l'objet de ce livre.

Voir la politique avec le regard de l'économiste, c'est s'intéresser aux comportements des gens qui peuplent nos administrations et nos palais républicains ; c'est comprendre les motifs de leurs actions, leur logique propre, et en observer les conséquences sur le système gouverné en général ; c'est observer les liens qui se créent et les ressources qui sont mobilisées par les individus qui poursuivent leur intérêt. Plus précisément encore, l'économie est fondamentalement la science des échanges, qui sont au cœur de nos actions. De tous les échanges, y compris ceux qui ne sont pas monétaires. Les libéraux de l'école autrichienne comme Hayek proposaient d'ailleurs plutôt de la nommer « catallaxie », du grec « *katallássein* » signifiant « échanger », mais aussi « recevoir dans la communauté » et « faire d'un ennemi un ami ». Contrairement aux économistes néoclassiques – initiateurs de la délirante mathématisation de l'économie qui règne à l'université –, la science économique vue comme catallaxie considère moins le marché en tant que lieu de transaction que comme l'instant où se déroulent des processus relationnels. La rencontre coopérative qui s'y déroule permet la satisfaction des besoins.

La politique incarne une modalité particulière de réponse aux besoins des gens. Elle n'est pas fondée sur la rencontre libre d'individus mais toujours en partie sur un consentement extorqué puisqu'elle concerne les décisions collectives qui vont s'appliquer à tous – ou vont devoir être supportées, au moins pour leur coût.

Faut-il développer l'énergie nucléaire ? Construire une nouvelle autoroute ? Imposer un système d'assurance-retraite à tous ? Interdire la baignade non surveillée à la plage du coin ? Permettre une élévation d'immeuble ? En plus d'être le garant de la sécurité et de la justice, l'État est une réponse au problème des décisions collectives. Qu'il s'agisse de choix impliquant des milliards d'euros sur plusieurs années et engageant la France pour des décennies ou des microcontraintes imposées par les régulations diverses à nos actions libres, elles sont toutes décidées par la puissance publique, seule entité habilitée à s'interposer dans les actions libres des individus.

Mais la référence à l'État [17] comme entité abstraite est aussi trompeuse que celle que l'on fait parfois à « l'entreprise ». L'État, comme l'entreprise, n'existe pas, ou plutôt ne « décide » de rien. Ce sont toujours des individus qui, cachés au sein de l'institution, agissent et décident. Si bien que les vraies questions sont : que font *vraiment* les hommes politiques ? Et pourquoi le font-ils ? Quelles conséquences ces actions, une fois agrégées, ont-elles pour nous et pour le pays ?

C'est là que l'économie, dans l'approche ouverte qui est celle de l'école des choix publics, peut apporter ses lumières. Elle s'attache à montrer comment se développent les processus relationnels particuliers qui émergent dans le cadre de l'activité politique. Pour ce faire, elle aborde les individus qui vivent dans et par l'État avec la plus grande froideur scientifique possible, et en évitant à tout prix les postulats trompeurs faisant de l'activité politique une action humaine par essence différente des autres.

L'une des légendes les plus tenaces diffusées auprès de l'opinion est celle du caractère sacré de la décision publique, et par extension du décideur public. « Sacré » au sens étymologique de « séparé », « en marge du cours normal des choses ». La sphère publique est censée avoir ses propres mécanismes. Elle a même un droit rien que pour elle. Autant l'action privée est mauvaise, sujette à caution, devant être surveillée et contrainte, autant l'action publique est supposée vertueuse et indiscutable. La fiction d'une différence de *nature* entre la décision publique et la décision privée – incarnée par le secteur marchand – est sans doute facilitée par les cloisonnements nombreux destinés à marquer la frontière entre l'espace de la puissance publique et celui de la vie commune. Exemple par excellence de ces cloisons, le statut du fonctionnaire, qui fait entrer l'heureux élu dans le monde surréaliste d'un emploi garanti à vie où l'avancement est automatique.

Le grand paradoxe des étatistes est qu'ils défendent l'intervention publique au nom de l'imperfection des conduites humaines, faisant mine d'ignorer que nos institutions, aussi belles soient-elles, ne sont jamais dirigées que par des hommes – et des femmes – comme nous [18]. Comme si un citoyen, dès lors qu'il pénètre dans le sanctuaire de l'État, était frappé d'une sorte de grâce divine le dépouillant de tous ses défauts. Le grand

auteur libertarien Murray Rothbard écrit : « *L'opinion générale – soigneusement cultivée, naturellement, par l'État lui-même – se conforme à l'idée que les hommes entrent en politique ou au sein du gouvernement simplement au motif d'un intérêt dévoué pour l'intérêt général et le bien public* [19]*.* »

Derrière l'État cohabitent en réalité deux types d'acteurs distincts : le politicien, qui obtient sa place dans le système par une forme d'élection – directe, comme un député, ou indirecte, comme un sénateur –, et le bureaucrate.

Or la vérité est que les hommes politiques et les fonctionnaires sont des hommes comme les autres. Ce n'est pas leur faire injure ni faire d'hypothèse lourde que de supposer qu'ils agissent dans leur propre intérêt, en vue de leur propre bien-être. C'est en fait l'hypothèse opposée qui est lourde !

En 1942, dans *Capitalisme, socialisme et démocratie,* Joseph Schumpeter osa mettre en doute le postulat traditionnel de « bienveillance » de l'homme politique, supposant à la place que ce dernier poursuivait, comme tout un chacun, des objectifs personnels – carrière, confort, prestige, idéologie, *etc.*

Alors que je participais à un débat radiodiffusé concernant l'influence des lobbies sur les instances européennes durant la rédaction de ce livre, l'un des débatteurs m'avait opposé le fait que les actions des fonctionnaires ne pouvaient pas être mises sur le même plan que celles des membres d'une entreprise, « car ils agissaient dans l'intérêt commun ». Une position qui était, avais-je souligné, contradictoire, dans la mesure où le débat partait précisément du problème de la soumission coupable de certains politiques et fonctionnaires aux influences privées !

Le plus raisonnable est bien de supposer que, généralement, les individus, qu'ils soient fonctionnaires ou non, chercheront plutôt, de façon générale, à maximiser leur propre bien-être. Le parti pris des économistes du choix public est d'adopter le postulat selon lequel, sauf pathologie, les gens recherchent leur propre intérêt.

Attention, il ne s'agit pas de soutenir ici le concept mille fois critiqué de l'*homo œconomicus*, cet être mythique parfaitement rationnel qui peuple les cours d'économie – encore eux ! Non plus de réduire les buts de l'individu à la seule maximisation des gains économiques. Il s'agit plutôt de manifester l'idée toute simple selon laquelle les gens ont tendance à vouloir améliorer leur bien-être à travers leurs décisions, quelle que soit la

façon dont ils conçoivent ce bien-être. Les uns achèteront une nouvelle voiture, les autres guigneront un avancement, d'autres encore se réaliseront en contribuant comme bénévoles à une association. Dans tous les cas, il ne s'agit que des multiples formes de cette « quête du bonheur » posée par la déclaration d'indépendance américaine de 1776 comme droit inaliénable, avec la vie et la liberté. Bastiat parle de ce « *sentiment primitif, universel, invincible* », qui pousse l'individu « *vers le bien-être et lui fait fuir la douleur*[20] ». Cela n'exclut pas, il faut y insister, des formes d'altruisme – on peut être content de faire le bonheur des autres – et même des cas de réel désintéressement. Mais la nature humaine est faite de telle façon qu'il serait tout à fait irréaliste de penser qu'un individu, parce qu'il devient fonctionnaire ou député, adopte tout à coup une façon radicalement différente de se comporter, s'oubliant au profit d'un investissement entier dans l'intérêt public. Cette mystique de la fonction publique, qui assimile les serviteurs de l'État au clergé dévoué du culte de l'intérêt général, n'est tout simplement pas réaliste.

Il existe deux différences fondamentales entre les actions des individus dans la vie courante et celles des acteurs œuvrant au sein de la puissance publique. Si les décisions des premiers n'ont généralement d'impact que sur eux-mêmes et leur entourage proche, celles des seconds ont des répercussions sur des millions d'autres individus. Plus important encore : alors qu'en tant qu'individus nous sommes soumis aux contraintes du marché lors des échanges – gérant ainsi la rareté de notre budget par exemple –, les politiciens et fonctionnaires évoluent dans un monde abstrait de ces contraintes ou presque. Le cas de corruption mis à part, l'État est plutôt un lieu de marchandage, de négociation, où s'échangent des « biens » qui n'ont littéralement pas de prix, c'est-à-dire pas de marché classique : le prestige, le mandat, le pouvoir, *etc.* Pour les acquérir, les acteurs publics peuvent mobiliser des ressources qui ne sont pas les leurs et qui sont virtuellement infinies, via l'impôt ou l'emprunt par exemple. Pas de marché plus imparfait que celui des échanges dans l'État, donc ; pas d'échange où l'asymétrie entre décideurs et administrés ne soit plus prononcée, organisée, structurelle. Et pourtant pas de marché plus important pour nous tous !

Comprendre la dérive du politique pour y remédier

« L'horreur politique » que ce livre veut décrire et stigmatiser, c'est la réalité pratique du fonctionnement de la sphère publique. Faire le postulat de la *normalité* des hommes politiques est le premier pas pour en comprendre, en toute objectivité, les dérives.

La tétanie de notre appareil administratif, dont la politique n'est qu'une excroissance plus ou moins vassale, est la maladie dont nous étouffons. Les lois de la défaillance publique que je vais détailler dans ce livre sont aussi celles de l'affaiblissement démocratique. À l'heure où l'impasse financière de la dette publique nous oblige à repenser la place de l'État dans nos sociétés et où les prises de positions politiques se cristallisent autour de la question du maintien ou du recul de l'intervention publique, il me semble urgent de mettre à la portée de tous les grands apports des recherches concernant le fonctionnement réel de la décision publique. Elles expliquent avec force les consternantes dérives, les abus et les ratages de notre sphère publique, et livrent du même coup des solutions pour y remédier.

Dans un livre célèbre [21], Pierre Clastres montrait que les sociétés primitives, entièrement collectives, ne connaissaient pas l'existence de l'État. Son apparition a procédé de celle du sujet de droit libre et autonome, chose impensable dans les systèmes traditionnels. Mais l'État s'est retourné contre cette société moderne qui l'a créé. Désormais, c'est bien l'État qui agit contre le projet de faire cohabiter des individus libres dotés de droits en devenant à son tour un tyran totalitaire qui n'a rien à envier aux sociétés tribales où seul le « nous » était concevable.

Il ne s'agit pas de se livrer ici à l'exercice au fond assez banal de « *politic bashing* ». Dire que les hommes politiques sont pourris n'est pas seulement faux, c'est aussi une fausse piste : il suffirait alors d'en changer pour régler la question. C'est précisément l'illusion sur laquelle tous les candidats un peu roublards cherchent à surfer : « mieux vaut moi qu'un autre ». Mais s'il n'est pas douteux que certains puissent en effet être meilleurs, plus consciencieux ou juste plus compétents que d'autres, le vrai problème n'est pas là. Il est dans la mécanique même du système. La vraie solution à la crise de la démocratie n'est pas seulement dans le renouvellement des élus, qui ne sera en fait que la conséquence de solutions plus profondes.

C'est bien parce que l'État dérive *naturellement*, par le jeu logique des personnalités normales, que les réponses à apporter doivent aller au-delà d'un simple changement d'homme.

De même, constater les gaspillages de l'État – c'est la seule fenêtre proposée par les médias sur les défaillances de la sphère publique – et annoncer des « coupes budgétaires » ne sont que des réponses superficielles et imparfaites, ne traitant pas l'origine des dérives et annonçant donc leur retour prochain. Le gaspillage n'est que l'effet le plus visible – quoiqu'il soit en grande partie caché, et trop rarement mis en lumière – d'un système défaillant *par nature.* « *Chaque échec de l'État [est] symptomatique du défaut fondamental de l'idée d'État en elle-même*[22]. » Ces problèmes ne sont que des symptômes d'un mal rarement expliqué, les critiques venant des politiques eux-mêmes s'arrêtant trop souvent à ce niveau.

Même s'il puise nombre de ses exemples dans l'actualité récente, ce livre n'est pas un ouvrage de circonstance. Il n'a pas vocation à éclairer une élection plutôt qu'une autre, ou à stigmatiser un parti plutôt qu'un autre. Écrire une critique politique spécialement adaptée à un instant précis de notre histoire suggérerait en effet que la situation est exceptionnelle. Or, précisément, l'objet de ce livre est de montrer la banalité des faits politiques décrits. Il s'agit ici de montrer, sans passion ni esprit partisan, que la politique a ses lois propres inscrites dans son fonctionnement même ; que les dérives auxquelles nous assistons ne sont pas les effets de circonstances particulières, mais correspondent aux fruits prévisibles de tendances latentes.

Si le constat est implacable, il n'exprime pas pour autant une résignation. Ouvrir les yeux sur les limites de l'État, stigmatiser ses échecs répétés, pointer ses contradictions, ce n'est pas plaider pour l'anarchie – l'absence d'État. Le but d'une telle démarche n'est pas de décrédibiliser la politique, ni d'en éloigner encore plus le citoyen, mais au contraire de la racheter et de la rapprocher de nous. Au prix de réformes relativement simples, des garde-fous peuvent être mis en place qui préviendront les plus graves dérives. Les défaillances de l'État ne sont pas une fatalité. Mais elles ne pourront être empêchées que si le constat initial que l'on formule est exact, comme un traitement médical dépend de la pertinence du diagnostic. Décrire les manquements de l'État, ses biais, est précisément la

meilleure – et la seule – façon de leur apporter des solutions efficaces et de restaurer la démocratie.

Nous sommes bien loin de la vision romantique d'une classe politique absorbée dans la recherche de l'intérêt général et d'une administration entièrement préoccupée de fournir le meilleur service public possible. Renoncer à ce romantisme, comme y invitait Buchanan [23], est le meilleur moyen pourtant de préserver – retrouver ? – les services réels que l'État rend à la société.

Dans un petit livre [24] qui a eu l'heur de recevoir un bon accueil auprès des lecteurs, j'avais utilisé, à la suite de George Orwell, le procédé de la fable animalière pour décrire les dérives de l'État et les déviances de la politique. Il appelait un manuel didactique explicitant des mécanismes qui y étaient décrits de façon métaphorique, développant avec plus de clarté et de détails la façon dont notre propre État pouvait être l'objet des critiques exposées dans la fable de façon légèrement voilée. Le voici.

Dans ce livre, je décris les différentes « lois » de la dérive publique, qui sont autant de vecteurs de défaillance de l'État. En utilisant ce mot, je ne veux nullement suggérer que ces mécanismes sont des fatalités aussi incontournables que peuvent l'être les lois de la physique. Il s'agit plutôt d'insister sur la banalité des dérives du système que je vais décrire. Le cœur de cette horreur politique est qu'elle est désespérément ordinaire. Elle n'est d'ailleurs pas à proprement parler une *dérive* du système, mais son fonctionnement normal, son cours prévisible et habituel.

Elles sont regroupées par grands types d'effets, qui constituent autant de parties : la croissance infinie de l'État, la confiscation de l'appareil public au service d'intérêts particuliers et enfin l'inefficacité – voire la nocivité réelle – des décisions publiques. Après avoir passé en revue les neuf lois de la défaillance étatique, je propose pour finir les pistes des mesures qui pourraient nous en épargner les manifestations les plus graves.

---

1. Jouvenel Bertrand (de), *Du pouvoir : histoire naturelle de sa croissance*, Hachette, 1972, p. 6.
2. Najat Vallaud-Belkacem sur France Culture, 23 mai 2016.
3. Fénelon, *Les Aventures de Télémaque*, Garnier Frères, 1875 (1699).
4. Cité in Micklethwait John, Wooldridge Adrian, *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*, The Penguin Press, 2014, p. 224.
5. Friedman Milton, *Capitalisme et liberté*, University of Chicago Press, 1962.

6. Landier Augustin et Thesmar David, *Le Grand Méchant Marché : décryptage d'un fantasme*, Flammarion, 2008.

7. Fukuyama Francis, *La Fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1992.

8. *Ibid.,* p. 45.

9. Un chiffre à mettre en regard des 13 % d'électeurs slovaques qui avaient fait le déplacement tout de même ; la France ferait presque figure de bonne élève.

10. Constant Benjamin, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, discours prononcé à l'Athénée royal de Paris, 1819.

11. Cité in Lerner Josh, *How Game Design Can Empower Citizens and Transform Politics*, MIT Press, 2014, p. 9.

12. Source : baromètre Cevipof.

13. Mandel Ernest, *La Troisième Révolution technologique*, 10/18, 1976 (1972).

14. « L'horreur politique » est aussi le titre d'un chapitre d'un livre de Bernard Deforge (*Je suis un Grec ancien*, Les Belles Lettres, 2016) soulignant justement notre idéalisation trompeuse de la perfection du régime démocratique.

15. Levitt Steven D., and J. Dubner Stephen, *Freakonomics*, New York, William Morrow, 2005.

16. Par exemple l'excellent *Choix publics* de Mueller (2010), abondamment utilisé dans ce livre. Même s'il s'agit d'un manuel pour étudiants, il consiste en près de 900 pages denses agrémentées d'équations et de milliers de références. On peut aussi trouver des versions extrêmement résumées de ces idées, mais alors l'évocation en est si courte qu'elle laisse le lecteur sur sa faim (par exemple in Bozio Antoine et Grenet Julien (dir.), *Économie des politiques publiques*, La Découverte, 2010, pp. 23-32, ou bien in Tirole Jean, *Économie du bien commun,* PUF, 2016, p. 216).

17. Peut-être faudrait-il préciser une fois pour toutes que dans ces pages j'entends « État » au sens général de « puissance publique », et non dans le sens strict qui le distingue des collectivités territoriales et des hôpitaux.

18. « *Pour grands que soient les rois, ils sont ce que nous sommes et peuvent se tromper comme les autres hommes* », dit Don Sanche à Don Diègue dans *Le Cid* de Corneille. Montaigne est plus cru dans sa phrase fameuse : « *Sur le plus beau trône du monde, on n'est jamais assis que sur son cul.* »

19. Rothbard Murray, *Renouer avec la liberté : le manifeste libertarien* (extraits), traduit par Guillaume Duclouet et édité en ligne par l'Institut Coppet, 2014, p. 77.

20. Bastiat Frédéric, *La Loi*, ouvrage réédité par l'Institut Coppet, 2011 (1850), p. 6.

21. Clastres Pierre, *La Société contre l'État*, Minuit, 1974.

22. Hoppe Hans-Hermann, *Democracy : the God that Failed*, Transaction publishers, 2007.

23. Buchanan J. M., « Public Choice : Politics Without Romance », *Policy*, vol. 19, nº 3 (printemps 2003), pp. 13-18.

24. Babeau Olivier, *La Nouvelle Ferme des animaux*, Les Belles Lettres, 2016.

I.

L'ÉTAT OBÈSE : L'IMPLACABLE TENDANCE À L'EXPANSION DU PÉRIMÈTRE DE L'ACTION PUBLIQUE

« *Nous cherchons à nous tenir dans un juste milieu, également éloigné des excès du pouvoir populaire et des abus du pouvoir royal* », écrit le roi Louis-Philippe en 1831[1]. C'était souligner avec une particulière clairvoyance ce qui distingue le pouvoir monarchique du pouvoir démocratique : si le premier court le risque des abus d'un seul homme, le second est affligé d'une terrible tendance à l'excès. Les fureurs du peuple, ses lubies et ses foucades sont violentes, massives. On peut raisonner un homme, on peut difficilement calmer une foule. La démocratie athénienne l'avait expérimenté à plusieurs reprises, quand le peuple réuni en assemblée avait pris plusieurs décisions injustes ou stupides : en 428 avant notre ère, le massacre des habitants de Mytilène, évité de justesse après que l'assemblée eut changé d'avis et envoyé une galère pour donner le contre-ordre ; en 415, l'expédition de Sicile, la plus absurde et désastreuse opération militaire de l'histoire athénienne ; et bien sûr en 399, l'inique condamnation à mort de Socrate.

Médiatisées par le vote et l'action de représentants, les démocraties indirectes telles que les nôtres connaissent aussi des excès, mais qui s'expriment moins dans la brusquerie de l'instant que par lentes dérives.

Ces excès du pouvoir démocratique ne sont pas seulement plus profonds, ils ont aussi une inertie plus grande, du fait des décalages entre

les décisionnaires réels et ceux – les électeurs – qui leur confèrent leur pouvoir.

Dans cette première partie, je vais brosser le portrait de trois tendances de la puissance publique. Bureaucratie, politiciens et électeurs y jouent chacun un rôle coupable. S'alimentant les unes les autres, elles forment le socle de l'horreur politique.

---

1. *Le Moniteur officiel*, 31 janvier 1831.

Loi 1.

L'ÉTAT A TENDANCE À GROSSIR ET À ÉTENDRE SON EMPRISE

« Pour commencer, communauté de terres, de l'argent et de tous les avoirs personnels. Sur ce fonds commun, c'est nous qui vous nourrirons : à nous la gestion, le contrôle des dépenses, et la mise au point du Plan. »

Aristophane, *L'Assemblée des femmes* [1]

La première loi est sans doute la plus évidente et la plus incontestable de toutes : l'État démocratique a tendance à étendre son action, accroissant ainsi son poids économique. Comme une tache d'huile monstrueuse, la puissance publique semble animée d'une propension irrépressible à l'expansion.

L'irrésistible expansion du domaine de l'action publique

L'histoire de l'humanité peut facilement être lue comme une suite de luttes de pouvoir pour le contrôle de la plus grande étendue de terres possible. Parce qu'elle signifie la richesse des ressources et le contrôle des hommes, la maximisation du territoire maîtrisé, de Cyrus à Alexandre, de César à Gengis Khan ou à Napoléon, a toujours été un objectif en soi et le motif essentiel des luttes armées. Même si des considérations religieuses viennent se greffer à l'occasion, servant souvent de justification officielle à une agression, les motivations des hostilités sont toujours l'acquisition ou la préservation du pouvoir, à une époque où ce dernier était conféré par l'ampleur des zones vous reconnaissant comme maître. La genèse du

pouvoir féodal au Moyen Âge est évidemment à chercher dans la réussite et la pérennisation dynastique des chefs de bande, des maîtres de guerre et des troupes de bandits. Ceux qui réussirent furent sans doute les plus malins, mais aussi les plus cruels. Ils avaient mis à profit la fin du pouvoir impérial romain pour réunir des guerriers et imposer leur domination sur leur territoire. De conflits en conquêtes, d'alliances en mariages arrangés, ces îlots de pouvoir se concentrèrent, grandirent et se stabilisèrent. Le roi ne fut au fond que celui des seigneurs qui sut, après des siècles de lutte, imposer sa domination sur tous les autres. L'État n'est donc historiquement pas différent de n'importe quel groupe mafieux, offrant sa « protection » – parfois bien réelle – en échange d'une soumission à un groupuscule dominant imposée par la force d'une cascade d'affidés.

L'État, comme le définit Max Weber, « *est un groupement de domination de caractère institutionnel qui a cherché (avec succès) à monopoliser, dans les limites d'un territoire, la violence physique légitime comme moyen de domination et qui, dans ce but, a réuni dans les mains des dirigeants les moyens matériels de gestion* [2] ». Un monopole, par définition, ne veut pas de concurrent. S'il s'en présente un, il fait tout pour l'annihiler. L'État n'a eu de cesse d'imposer ce monopole le plus complètement possible sur son territoire, puis de chercher à l'étendre aux dépens des États rivaux. L'équilibre politique des pays européens, souvenons-nous-en, a été obtenu au terme de deux millénaires de luttes armées, d'envahissements réciproques, de conflits de frontières. Chaque pays européen ou presque, à un moment donné, a cherché à annexer les autres dès qu'il le pouvait. L'équilibre actuel est moins le reflet d'un respect mutuel que le résultat d'une cristallisation des territoires obtenue dans la douleur et à contrecœur. « *Partout*, dit encore Max Weber, *le développement de l'État moderne a pour point de départ la volonté du prince d'exproprier les puissances "privées" indépendantes qui, à côté de lui, détiennent un pouvoir administratif* […] », c'est-à-dire ceux qui sont propriétaires de biens « *susceptibles d'être utilisés politiquement* [3] ».

Si l'État grandit, en somme, c'est d'abord et avant tout parce que la domination est sa nature même, sa raison d'être, son mode d'existence. Rien ne montre plus clairement cette tendance à l'expansion étatique que la progression de son poids économique.

En 1872, les dépenses de l'État français représentaient 11 % de la richesse nationale – exprimée par l'indice du Produit Intérieur Brut, qui n'est rien

d'autre que la somme des valeurs ajoutées produites chaque année. En 1930, 22 %. Vingt ans plus tard, elles avaient bondi à 53 %. À l'heure où j'écris, elles atteignent 57 %. L'État dépense ainsi chaque année pour son fonctionnement pas loin des deux tiers de toute la richesse créée ! Cette performance fait de la France le septième pays au monde où le poids de l'État est le plus lourd, après de charmantes contrées comme Cuba – 75 % – ou l'Irak – 70 %. Pour financer ces dépenses, il prélève chez nous de façon obligatoire sur l'économie 45 % environ de ladite richesse. Le reste étant, pour faire simple, financé par endettement.

L'augmentation la plus spectaculaire en France des « frais publics » vient des dépenses de sécurité sociale : leur poids est tout simplement multiplié par 169 en quatre-vingt-cinq ans, passant de 0,2 % du PIB en 1930 à 34 % en 2015. L'État-providence n'en finit plus de gonfler.

Mais la France n'est pas le seul pays connaissant un tel phénomène d'*éléphantiasis* étatique. C'est le cas de pratiquement tous les pays démocratiques – ne parlons pas des autres – développés. Entre 1870 et 1996, le Royaume-Uni passe ainsi de 9 à 43 % de dépenses publiques, l'Allemagne de 10 à 49 %, les États-Unis de 7 à 32 %. Dans les pays de l'OCDE, le poids de l'État sur cette période est multiplié en moyenne par 4,5. La Russie, exemple sans doute un peu limite de démocratie, réalise un score spectaculaire : entre 2005 et 2015, le poids de son secteur public est passé de 35 à 70 % du PIB !

Cette augmentation s'accélère notablement depuis les années 1960. Dans des pays comme la Belgique, le Japon ou la Suède, les dépenses publiques doublent par rapport au PIB entre 1960 et 1980 !

Ces chiffres, pourtant, sous-estiment le vrai poids de l'État. Non seulement parce qu'ils ne traduisent que la seule dimension pécuniaire de son intervention, laissant de côté la place prise dans nos vies et dans l'économie par la réglementation notamment, mais aussi parce qu'ils ratent les niches fiscales. Je m'explique : quand le gouvernement décide de prélever 100 euros sur tous les revenus, par exemple, mais qu'il crée une « niche », pour une raison quelconque, permettant de ne payer que 90, il accomplit ainsi un transfert de 10 vers le bénéficiaire de la niche. Ce transfert ne comptera pas officiellement dans le budget de l'État, pourtant il existe bel et bien ! C'est le cas par exemple des allégements d'impôts proportionnels à la taille de la famille. Les services fiscaux parlent aussi de

« dépense fiscale » pour qualifier ces transferts invisibles. Les économistes ont ainsi essayé d'évaluer le vrai poids de l'État : ils ont calculé qu'en 1986, alors que les dépenses « officielles » de l'État équivalaient à 49 % du PIB, elles représentaient en réalité 68 % de la richesse créée… Nous vivons dans une économie massivement administrée où l'empreinte de l'État est omniprésente.

Le pendant de la tendance de l'État à l'épaississement est sa très grande difficulté à se réduire. On observe une sorte d'effet de cliquet dans la croissance de ses dépenses. Si elles explosent au moment de la Première Guerre mondiale, passant subitement de moins de 13 % à presque 30 % du PIB après 1918, on n'observe jamais de retour à des niveaux proches d'avant la guerre. L'Allemagne passe ainsi de 15 à 25 %, l'Italie de 17 à 30 %, et tout se passe comme si le terrain gagné par l'État n'était que très difficilement rendu.

À partir de 1980, après une augmentation générale sur le siècle donc, certains pays ont pourtant enrayé la croissance de leurs dépenses, comme la Belgique ou les Pays-Bas, où l'État était très sensiblement plus petit en 1996 que seize ans plus tôt. Plus récemment, un pays comme le Royaume-Uni est parvenu entre 2011 et 2014 à réduire le ratio dépenses sur PIB de 5,3 %. Pas la France, où ce ratio a continué à s'alourdir de plus d'un point.

Si l'augmentation des dépenses pose problème, c'est parce qu'elles ne correspondent généralement pas à des investissements ou à des projets utiles, mais reflètent pour leur plus grande part la croissance inéluctable de la masse salariale d'État. L'État grossit en bonne partie pour employer des gens. En cette matière, notre pays est un champion incontesté. À la fin de 2014, nous apprend l'Insee, « 5,6 millions de salariés travaillent dans la fonction publique en France. Les effectifs continuent de progresser, mais sur un rythme moindre qu'au cours de 2013. Dans la fonction publique de l'État l'emploi est stable, la hausse des effectifs des établissements publics (+ 2,5 %) compensant la baisse de ceux des ministères (– 0,7 %). Dans les deux autres versants, l'emploi continue de progresser : + 0,9 % dans la fonction publique hospitalière et + 1,5 % dans la fonction publique territoriale. En 2014, le nombre de fonctionnaires augmente dans les trois versants de la fonction publique[4] ». Incapable de stopper l'augmentation globale de ses personnels, la France bat chaque année un record que les

politiques se gardent bien de claironner : celui du nombre de salariés émargeant au budget de la puissance publique.

Notre pays représente un peu moins de 20 % de la population totale des 19 pays de la zone euro – avec 66,6 millions de ressortissants sur environ 340 millions d'habitants. Pourtant, en 2014 et en 2015, la France a créé 39 % des nouveaux emplois publics de la zone, contre seulement 2,71 % des emplois privés de la même zone. Non contente de présenter déjà une administration proportionnellement plus grosse que chez la plupart de nos voisins, la France crée aussi deux fois plus d'emplois publics que la moyenne des autres pays de la zone euro. Symétriquement, et sans doute parce que les deux sont inversement reliés, nous ne générons que 14 % environ des emplois privés que nous devrions créer compte tenu de notre taille [5].

L'étouffement économique produit par l'extension administrative sera naturellement l'une des autres lois que nous examinerons. Pour l'instant, contentons-nous de remarquer qu'à des dépenses excessives correspond inévitablement l'endettement. La France n'a plus su présenter un budget à l'équilibre depuis 1976. En conséquence, le déficit budgétaire vient gonfler chaque année une dette qui augmente en même temps – et même plus – que les dépenses publiques.

Le rapport de la commission Pébereau commandé par le ministre des Finances Thierry Breton en 2005 avait eu cette phrase frappante : « *La "culture de la dépense" s'est substituée à la recherche d'une efficacité en profondeur et à la fixation d'objectifs en termes d'utilité pour les citoyens et pour l'économie* [6]*.* » Cette dépense peut-elle au moins être justifiée par sa particulière efficacité ? Rien n'est moins sûr, puisque, regrette le rapport, « *[...] la France a peu à peu accumulé les déficits publics sans parvenir à résoudre le problème du chômage et de la pauvreté. Elle s'est endettée dans des conditions qui restreignent ses marges de manœuvre pour la régulation conjoncturelle et qui hypothèquent son avenir à moyen terme* ».

À l'heure où j'écris, aucun cri d'alarme, aucun rapport inquiet, aucun rappel à l'ordre venant des autorités européennes, des économistes ou d'organismes d'évaluation n'est parvenu à obliger l'État à infléchir réellement la course folle de sa dette. À défaut de la stopper, et *a fortiori* de la réduire, ralentir sa progression est devenu une performance présentée comme une victoire.

L'alourdissement de la puissance publique ne représente pas seulement un boulet financier pour la collectivité, elle traduit aussi une présence de plus en plus en grande de l'État dans tous les aspects de notre vie. Parallèlement à l'expansion de ses budgets, il étend son intervention, multiplie les missions dont il prétend être investi. Chaque jour apporte son lot de nouvelles tâches dont il serait urgent qu'il se charge, de trous inacceptables dans le filet de ses services. Les moindres rapports interpersonnels font l'objet de prescriptions, jusqu'à la vie familiale et aux paroles. L'État est comme un grand magasin qui vous fournirait tout, qui aurait un rayon pour tout : armements militaires, sécurité, divertissement, culture, puériculture, conseils d'hygiène et de diététique, normes de construction, prêt-à-penser philosophique à base de morale doucereuse, on trouve de tout à la Samaritaine de l'État français ! Chaque besoin a son guichet, chaque communauté son ministère ou son service. La tendance est aussi perceptible en Grande-Bretagne par exemple, où l'entreprise de régulation de l'État prend une ampleur sans cesse plus grande. Le professeur Philip Booth écrit ainsi : « *13 % des emplois requièrent une forme ou une autre de licence, enregistrement ou certification de la part du gouvernement, une proportion qui a doublé pendant la dernière décennie. En 1980, il y avait un régulateur pour 11000 personnes travaillant dans le secteur financier. En 2011 il y en avait 1 pour 300 ! À ce rythme il y aura plus de régulateurs que de travailleurs dans 60 ans ! En Écosse, la croissance de l'État régulateur atteint des proportions inquiétantes : à partir de l'année prochaine, chaque enfant aura un gardien d'État*[7]. »

Chargé d'assurer notre sécurité, l'État en vient, par un étrange glissement, à se considérer comme le censeur de toutes nos conduites. « *[...] Nos représentants politiques se prennent plus pour des gardiens chargés de nous surveiller que pour des élus chargés de nous servir*[8]. » On en arrive, écrit ainsi Mises, à ce « *contrôle généralisé de l'État dans tous les secteurs de la vie privée et son pouvoir illimité dans l'organisation de la production*[9] ». Flaubert avait déjà stigmatisé cette vision de l'État, comme « *une espèce de vaste monstre absorbant en lui toute action individuelle, toute personnalité, toute pensée, et qui dirigera tout, fera tout*[10] ». L'État est comparable à un garde du corps devenu tyrannique, plus obsédé par le contrôle de son client que par sa protection face aux attaques extérieures. Contre ces dernières, les multiples attentats terroristes qui ont endeuillé la France prouvent assez que l'État ne peut pas grand-chose. C'est du reste ce que les différents responsables politiques

s'empressent de souligner après chaque tuerie, se dédouanant par avance des suivantes. Faible dans la réalisation de ses tâches essentielles, l'État surréagit en se saisissant de missions inutiles ou nuisibles mais plus à sa portée. Durant l'été 2016, quand la mode du jeu Pokémon Go a envahi les rues de chasseurs frénétiques armés de téléphones portables pour dénicher les créatures apparaissant virtuellement un peu partout, on trouva même de bonnes âmes élues pour réclamer son interdiction. Oui, l'État vous dit aussi avec quoi vous devez jouer et comment.

On verra plus loin que, contrairement à l'évidence ou au discours dominant, ce n'est pas *en raison* de ses nouvelles fonctions que l'État dépense plus, mais bien plutôt *parce qu'il doit grossir* que l'État se saisit de nouvelles fonctions.

Comment expliquer cette tendance générale des États à s'étendre comme des taches d'huile sur les pays qu'ils gèrent ?

Deux groupes d'explications peuvent être apportés. Le premier est fondé sur un principe optimiste : l'État est assimilable à un fournisseur de biens publics répondant à une demande exprimée par le vote. Si l'État fournit plus de services, c'est tout simplement parce que la demande des citoyens pour ces services augmente. Un peu comme une entreprise adapte son offre à la demande du marché.

Il est vrai que la croissance de l'État correspond historiquement à l'extension du droit de vote dans les différents pays. Au début du XIXe siècle, seulement un sixième de la population pouvait voter au Royaume-Uni. En France, sous la Restauration, seules 100 000 personnes sont électrices. Après quelques allers et retours au gré des régimes, le suffrage ne deviendra vraiment universel – mais masculin – qu'avec la IIe République. En s'étendant des classes aisées, avant tout préoccupées de sécurité et de justice, vers les classes populaires, le droit de vote entraîne logiquement une évolution de la « demande » pour plus de redistributions et de services divers : gardes d'enfants, aides au logement, couverture santé, éducation, *etc.* D'où la croissance de l'État. Notons que cette explication, censée être fondée sur une vision « positive » du rôle de l'État, porte tout de même en filigrane la marque du problème démocratique dont je parlerai plus loin : il revient dans son principe à une tyrannie d'un groupe sur un autre, la prise en compte de toutes les préférences étant

impossible, certains groupes se voyant ainsi obligés de contribuer contre leur gré.

D'autres chercheurs expliquent la croissance de la puissance publique en remarquant la corrélation entre le degré d'ouverture économique d'un pays et l'importance de son appareil public. Par son intervention, ce dernier viendrait compenser le risque économique plus grand perçu par les individus exposés à la concurrence mondiale. L'État se ferait plus protecteur dans un environnement plus turbulent.

Il existe d'autres explications moins agréables et moins optimistes. Elles sont fondées sur l'idée que, contrairement à la vision traditionnelle d'un État soucieux du bien-être de tous, la puissance publique poursuit des objectifs qui lui sont propres. Ou plutôt qui sont propres aux hommes politiques et à l'administration. Mais avant de le comprendre en détaillant les autres lois qui, conjuguées, conduisent à l'obésité étatique, il faut repartir des fondements de l'intervention publique pour comprendre en quoi ils jettent les bases d'une extension sans limites de l'État.

Pourquoi l'intervention publique ? Des justifications qui ouvrent la porte à une croissance infinie

Pourquoi faut-il un État ? Qu'est-ce qui justifie l'existence de cette institution centralisée quand la légitimité religieuse – un Dieu, une Loi, un maître délégué sur terre – a disparu ? En anthropologie et en sociologie, le courant « fonctionnaliste », longtemps dominant, prétend que chaque fait social ou chaque institution a une utilité, une raison d'être pour assurer la stabilité d'un système social. Quelle est l'utilité de la puissance publique ?

Les théories du contrat social sont celles qui ont eu historiquement le plus d'impact sur notre monde moderne, puisqu'elles ont inspiré les premiers régimes démocratiques de l'ère moderne, en Amérique et en France. Elles s'opposent aux conceptions théocratiques du Moyen Âge et renouvellent profondément les théories antiques. Selon elles, les hommes ne peuvent devenir libres en société que s'ils abandonnent volontairement, par une sorte de contrat mythique, une partie de leur liberté au profit d'une entité supérieure. Chez Thomas Hobbes, qui met l'accent sur la sécurité, cette entité est le Léviathan, qui permet d'éviter « la

guerre de tous contre tous ». Chez John Locke, le contrat garantit le respect des droits naturels que sont la liberté et la propriété privée.

La troisième grande théorie du contrat social est particulièrement intéressante car il n'est pas impossible d'y voir le germe de l'élargissement tendanciel de l'intervention publique. Dans son livre *Du contrat social,* publié en 1762, Jean-Jacques Rousseau développe le thème fameux qui sera aussi celui de son *Émile ou de l'éducation*, publié la même année : l'homme est naturellement bon mais la société le corrompt. Cette corruption, c'est l'égoïsme, autrement dit le fait d'être intéressé à son intérêt privé. Alors que l'état de nature est caractérisé par l'altruisme et le sens de la communauté, la civilisation, accuse Rousseau, a fait grandir l'individualisme. L'État est là pour y remédier. Il ne s'agit plus ici, comme chez Hobbes et Locke, de garantir les bases de la liberté pour que l'individu puisse développer sa propre volonté, mais au contraire d'euthanasier cette liberté individuelle, en tout cas dans la mesure où elle ne correspond pas à cette notion soudain placée sous le feu des projecteurs et promise à un bel avenir : l'intérêt général. En son nom, l'intérêt individuel pourra être piétiné ; il sera même souhaitable qu'il le soit puisque le désir de l'homme civilisé – et en tant que tel corrompu par la société – est par définition déviant.

Anecdote éclairante : un mémorable dirigeant français se vantait d'avoir toujours sur lui un exemplaire du *Contrat social* de Rousseau. Il s'agit de Maximilien Robespierre. Entre 1793 et 1794, il envoya 16 000 personnes à la guillotine et en fit massacrer sommairement 25 000. Et cela sans compter les 100 000 morts de la guerre civile, notamment en Vendée. Les historiens ont montré que, contrairement à l'image d'Épinal de la Terreur, ce ne sont pas avant tout des aristocrates que l'on exécutait : 80 % des guillotinés venaient du « tiers état », comme disait l'abbé Sieyès. Difficile de ne pas penser qu'il s'agit là de la traduction assez logique d'une philosophie qui fait disparaître – littéralement donc ! – l'individu derrière un « intérêt général » que le dictateur du moment interprète à sa guise.

La faute à Rousseau, donc, si le virus d'un étatisme doté de l'étrange mission de contraindre et non de libérer les individus s'est immiscé dans notre paysage politique. Avec lui, l'idée terrible d'un État chargé d'assurer le bien-être des individus, y compris et surtout contre eux-mêmes, est lancée. Elle portera ses fruits les plus monstrueux dans les totalitarismes

du XXe siècle. Des millions de personnes moururent, souvent dans des conditions terrifiantes, au nom du bien des peuples et en vertu de la connaissance supérieure possédée par l'État des moyens de l'assurer.

Malgré tout, ces courants de pensée philosophiques ne justifient initialement qu'une approche minimale de l'État, c'est-à-dire des interventions réduites à leur plus simple expression : sécurité intérieure, défense, justice. C'est le domaine régalien – de *regis*, le roi –, autrement dit ce qui est du ressort de la puissance supérieure, l'institution minimale qui doit exister pour faire société.

Les économistes ajouteront, à partir du XIXe siècle, quelques légitimités supplémentaires à l'intervention étatique. C'est en premier lieu l'existence des externalités déjà évoquées : le marché ne prend pas en compte les dégâts – ou bénéfices – collatéraux aux échanges. Ensuite, les problèmes d'imperfection des situations de marché : distribution imparfaite de l'information, aussi appelée « asymétrie », et situations déséquilibrées de monopole.

Mais à ces justifications classiques du rôle de l'État s'ajoutent deux éléments terribles par leurs implications. La puissance publique devrait en effet, soulignent Bozio et Genet dans leur livre pédagogique sur l'économie des politiques publiques, « *remédier à la rationalité limitée des agents* » et « *corriger des inégalités* [11] ».

Par rationalité limitée, on fait allusion au fait que l'homme n'est pas une machine capable de se souvenir de tout, de comparer rigoureusement toutes les éventualités, d'établir un ordre précis et constant de ses choix. Il ne dispose souvent ni des informations nécessaires ni de la capacité cognitive suffisante. L'Américain Herbert Simon est l'auteur qui a le premier développé cette idée, critiquant l'hypothèse alors traditionnelle en économie d'un homme parfaitement rationnel.

Parce que l'individu est irrationnel, ou pas toujours pleinement rationnel pour mieux dire, l'État doit intervenir afin de l'empêcher de trébucher. Il est significatif que Bozio et Genet insistent sur le fait que cette justification de l'intervention publique « *ne doit pas être trop rapidement assimilée à une forme de paternalisme qui voudrait que l'État puisse faire le bonheur des individus "malgré eux"* [12] ». Rien à voir avec du paternalisme, soulignent ces auteurs, car il s'agit simplement « *de répondre à une demande sociale pour des politiques publiques permettant aux agents de réaliser leurs choix économiques de*

manière plus efficace et plus cohérente[13] ». Traduction : ce n'est pas imposer aux gens leur bonheur, ce qui serait un paternalisme insupportable, mais leur permettre de faire les meilleurs choix. Bon. Mais en pratique remédier à la « rationalité limitée » des gens peut justifier à peu près n'importe quelle intervention ! Si l'on part du principe que nous sommes souvent, quel que soit notre niveau de maturité ou d'éducation, trompés par notre propre cerveau et que nous n'agissons donc pas dans notre propre intérêt, alors il n'y a virtuellement *rien* que l'État ne soit légitime à nous imposer ou à nous empêcher de faire. Il ne s'agit que d'une question de curseur dans le type de secours que l'État juge devoir porter aux pauvres individus risquant de faire des mauvais choix. Un curseur facilement déplacé aussi loin que vont les choix, c'est-à-dire dans notre vie entière.

C'est par exemple « l'incohérence temporelle » qui justifie l'épargne forcée que constitue la retraite – sinon, notre irrationalité nous empêcherait d'épargner pour notre avenir.

Arrêtons-nous un instant sur cet exemple de la retraite. Cette crainte de l'incohérence temporelle est, en grande partie, injustifiée si l'on considère que ce que l'on sait des traditions familiales immémoriales montre au contraire des stratégies extrêmement précises de préparation des vieux jours et de gestion patrimoniale : les coutumes d'unions matrimoniales et la progéniture servant à entretenir les plus anciens et à s'occuper d'eux avaient précisément ces fonctions. Cela ne veut pas dire qu'il n'y avait pas des erreurs commises par certains, mais alors une simple logique d'assistance aux accidents était nécessaire. Nul État n'avait besoin de la rendre *obligatoire,* pour en faire un système imposé d'assurance sociale. Cette distinction est traduite, on le sait, par les modèles fondateurs de la protection sociale : le modèle beveridgien, qui correspond à la logique de l'assistance d'une part, d'autre part le modèle bismarckien, qui repose sur une logique d'assurance sociale. Cette dernière a par nature besoin d'être imposée à tous pour être tenable – si les gens qui savent ne pas courir de risque s'en exemptent, alors il ne restera que les individus les plus risqués, ce qui ne permet pas de financer le système ! C'est cette dernière logique que la France, avec d'autres pays comme l'Allemagne, et contrairement au Royaume-Uni, a choisi de porter à son paroxysme.

Notons, pour continuer sur le sujet des retraites, qu'accepter le principe d'une épargne forcée pour remédier au problème des imprévoyants ne revient pas à justifier le système par répartition qui existe en France et qui intègre en pratique une – très forte – dose de redistribution, l'épargne des uns étant transférée aux autres, sans d'ailleurs que l'on s'en aperçoive vraiment ou que cela soit avoué. Dans un système où les droits sont continuellement baissés, la durée allongée, ce sont d'abord les anciennes générations qui vivent sur le travail des plus jeunes, touchant des revenus que jamais les plus jeunes, une fois devenus vieux, ne pourront à leur tour espérer. Ensuite, des mécanismes d'une grande complexité – et donc difficiles à dénoncer – reviennent à minimiser le niveau des pensions de ceux qui ont beaucoup cotisé, les plus riches, pour augmenter celui des plus pauvres. Transfert, donc, qui ne dit pas son nom. Enfin, certains catégories particulières – cheminots, anciens parlementaires, intermittents, *etc.* –, parce qu'ils ont su imposer des régimes spéciaux de retraite où de moindres cotisations donnent droit à plus de pensions, vivent en prélevant de fait une partie de l'épargne des travailleurs moins chanceux ou habiles à utiliser le système. En 2016, l'État a été obligé de verser 4 milliards d'euros aux régimes de retraite de la RATP et de la SNCF pour en maintenir l'équilibre. Concrètement, l'ensemble des contribuables payent ainsi pour les privilèges de quelques-uns qui peuvent, aux frais d'autres travailleurs, partir plus tôt en retraite et cotiser moins.

Il existerait d'autres façons de permettre cette épargne-retraite dont on peut à la limite admettre la nécessité : en rendant obligatoires les cotisations, mais en laissant chacun libre de choisir le fonds qu'il souhaite. Autrement dit, l'argument de la remédiation à l'incohérence temporelle justifie peut-être une obligation de préparer sa retraite, mais ne justifie absolument pas l'étatisation du processus et les modalités injustes – disons le mot – de répartition. C'est pourtant le choix que l'on fait en France, plutôt que de promouvoir une simple incitation qui remplirait aussi bien son objectif. Cette préférence de l'État pour l'obligation plutôt que pour l'incitation, l'internalisation plutôt que le pilotage, et le fonctionnement public plutôt que l'initiative privée, est le fil rouge qui explique tous nos choix publics. Et nourrit leurs dérives.

Continuons sur cette question de la rationalité limitée en soulignant l'existence de biais cognitifs. Ils sont les éléments les plus handicapants de

notre rationalité. Pour faire simple, ce sont des raccourcis mentaux que notre cerveau a pris l'habitude d'emprunter au cours des centaines de milliers d'années de son lent développement, générations après générations. Nous en sommes tous affligés. Ils nous conduisent à souvent mal estimer des probabilités, à ignorer certains facteurs, à nous entêter dans un choix *a priori*… Ces biais interviennent partout, ils sont susceptibles d'affecter nos moindres choix, qui sont d'ailleurs eux-mêmes hautement dépendants de nos émotions. Vouloir nous protéger d'eux, c'est, si l'on veut aller jusqu'au bout de la logique, décider systématiquement à notre place. Et, en effet, n'est-ce pas au fond ce que les régimes communistes avaient décidé ? Se méfiant de quasi tous les mouvements individuels spontanés, de tous les choix personnels, ils ont entrepris de tout décider pour eux, des prix des denrées aux quantités produites, des lieux d'habitation aux métiers exercés.

Accepter sans grandes réserves une telle justification à l'immixtion de la puissance publique dans la vie, c'est s'engager sur un toboggan interventionniste menant droit au totalitarisme. Et je ne crois vraiment pas exagérer en écrivant cela.

On pourrait ajouter bien d'autres exemples concrets des limites consternantes de l'intervention étatique – et en effet le lecteur en verra bien d'autres dans ce livre. Mais la plus radicale est cette objection de principe : comment l'État, qui est piloté par des humains de chair et de sang aussi imparfaits que nous tous, pourrait-il prétendre remédier à nos imperfections ? Comment l'État ne substituerait-il pas, dans de nombreux cas, ses propres biais aux nôtres ? Et au nom de quoi faudrait-il préférer les seconds aux premiers ? La décision privée est certes pleine de biais, mais elle a au moins pas mal de garde-fous et ses dégâts sont limités : elles ne concernent généralement que l'individu, et le fait de risquer notre propre argent nous protège de nombreux faux pas. Les décideurs publics, en revanche, engagent de l'argent qui n'est pas à eux, qu'ils n'ont pas eu à peiner pour gagner et qui ne leur manquera jamais à la fin du mois. De l'argent qu'ils peuvent mobiliser à discrétion car ils disposent du levier de la force publique, de ce terrible monopole de la violence, permettant de légitimer les prédations les plus scandaleuses. Les décisions qu'ils prennent garderont le plus souvent pour eux la forme abstraite de tableaux de chiffres, de notes agrafées sur leur bureau. Leur bonne foi, sans doute,

est le plus souvent totale, suffisamment ignorants qu'ils sont de la réalité économique pour imaginer que l'argent qu'ils prélèvent ne manque à personne et qu'il sera bien mieux utilisé par leurs soins. Pourtant, les conséquences de leurs erreurs toucheront des millions de gens.

À ses déficiences cognitives communes avec n'importe quel individu, l'État doit d'ailleurs en ajouter une autre : sa schizophrénie. Les juristes parleraient de conflit d'intérêts. Prenons un exemple éloquent. D'un côté l'État doit en effet aider les gens à ne pas être abusés par leurs biais cognitifs, parmi lesquels la surestimation des très faibles probabilités, de l'autre il conserve jalousement le… monopole de la loterie. C'est l'un de ses fromages préférés, qui lui rapporte plus d'un milliard d'euros par an. Un milliard provenant de Français qui achètent un billet en espérant toucher le gros lot, négligeant qu'ils ont une chance sur 19 millions de le gagner. Pour l'Euro Millions, la probabilité est de une sur 116 millions. C'est dans les deux cas ce que les mathématiciens appellent des « événements improbables ». Bref, en prétendant protéger les gens de ces biais qu'ils favorisent pourtant de toute la force marketing de la Française des jeux, l'État est dans la posture du pompier pyromane.

Le philosophe prussien Wilhelm Von Humboldt stigmatisait au XIXe siècle comme immorale la volonté de l'État de s'ingérer dans le bien-être des gens, s'engageant pour leur « bien positif » et non plus seulement par une protection négative – éviter de subir la violence, d'être empêché de se déplacer par exemple. Le but de l'État peut être double, souligne-t-il, « *il peut chercher à promouvoir le bonheur, ou bien il peut se borner à vouloir empêcher le mal […]. S'il se contente du second de ces maux, c'est la sûreté seule qu'il cherche ; et c'est cette sûreté que j'opposerai à tous les autres buts possibles compris sous le nom de bien-être positif*[14] ». La fameuse phrase de Benjamin Constant lui fera écho quelques années plus tard : « *Que l'État se contente d'être juste, nous nous chargeons de notre bonheur*[15]. » Le problème de l'État qui outrepasse son rôle pour endosser celui de promoteur de notre bonheur, souligne Humboldt, est qu'il peut employer des moyens profondément liberticides. Il existe ainsi trois niveaux de gravité dans l'intervention étatique, selon la méthode qui va être employée. Cela peut prendre la forme classique d'encouragements, de lois prohibitives ou d'un formatage subtil des esprits. Le premier cas est la version la plus légère et la moins efficace des actions. C'est typiquement la méthode incarnée par les campagnes de

communication mièvres du type « *mangez, bougez* », « *mangez 5 fruits et légumes par jour* », « *consommez avec modération* », *etc.* Dans la deuxième méthode, l'État « *donne à la situation des citoyens la forme favorable à la réalisation de ses vues, et les empêche d'agir dans un autre sens*[16] », c'est-à-dire qu'il va créer des structures qui vont avoir pour effet de canaliser les comportements dans le sens voulu. La contrainte est alors toujours extérieure. Les dispositifs fiscaux encourageant certains investissements immobiliers en sont un exemple. La troisième méthode est la plus puissante, mais aussi la plus liberticide. L'État « *travaille [...] à mettre les inclinations [des citoyens] en harmonie avec sa volonté, à agir sur leur tête et leur cœur*[17] ». Cela n'est possible que par un travail permanent sur les esprits commencé de préférence dès l'enfance durant l'éducation. D'où le souci de l'État affirmé au XIXe siècle de contrôler l'école, comme l'a montré l'historien Christian Nique[18].

Il est aisé de voir dans ce bien positif dénoncé par Humboldt le germe du glissement des droits-libertés – « droits de » – vers les droits-créances – « droits à » – décrit par Raymond Aron. De la « possibilité de faire quelque chose » si nous le voulons, si nous en avons la capacité, et dans la mesure où nous nous efforçons de nous en donner les moyens – par exemple en épargnant, en faisant des arbitrages judicieux, en travaillant dur, voire en nous privant –, le droit est devenu pour l'État un *devoir de faire*. Et pour nous, dans une certaine mesure, *une obligation de recevoir.* Devenues un moyen d'accès à une prestation, la porte d'un nouveau guichet, les lois ne produisent pas tant des obligations pour les citoyens qu'elles n'en multiplient pour l'État. Droits au logement, aux vacances, à la culture, à la santé, à la dignité, à l'électricité, à la paresse, *etc.* Une conséquence qui pourrait être embarrassante pour la puissance publique si elle n'était pas, au fond, l'effet recherché, le moyen efficace trouvé pour justifier la croissance des personnels et des dépenses, et celle, symétrique, des impôts. Comme le souligne Alain Vulbeau, « *les droits créances impliquent une intervention importante des pouvoirs publics*[19] ». Par exemple, la monoparentalité n'a plus seulement été un fait social, elle été peu à peu « *admise comme une catégorie d'intervention de l'État*[20] ». Le problème des droits-créances est qu'ils sont, directement ou indirectement, les meilleurs obstacles aux droits-libertés, alors qu'ils sont souvent présentés comme leur pendant logique, voire comme leur aboutissement : « *Il est fréquent de*

mêler les droits proclamés à la fin du XVIII*e siècle avec les droits économiques et sociaux déclarés essentiellement au* XX*e siècle. En réalité, ceux-ci – les "droits à" – viennent phagocyter ceux-là – les "droits de". Il ne s'agit plus de droits contre le pouvoir qui s'opposent à l'intervention de l'État, mais de droits qui supposent de recourir à l'État pour les mettre en œuvre, ce qui provoque une extension indéfinie de la sphère publique*[21] », écrit le juriste Jean-Philippe Feldman. Alexis de Tocqueville avait déjà alerté en 1848 contre ce risque, critiquant le « *droit au travail, dont la pente fatale est de mener au socialisme ou au communisme*[22] ».

Le droit à la santé, par exemple, pourrait finir par être utilisé directement pour limiter notre libre arbitre par un mécanisme « boomerang » par lequel l'État, pour faire face à l'obligation qu'il a lui-même contractée de nous rendre un service – la santé donc –, ne verra pas de meilleure solution que d'adapter nos conduites, de gré ou de force, pour y parvenir. Ce droit-créance n'est alors pas seulement ruineux, il dégénère surtout en devoir non choisi. Dans une bande dessinée grinçante dont je ne saurais trop recommander la lecture, Griffo et Van Hamme[23] mettent en scène un futur à peine imaginaire dans lequel la protection de santé est garantie, en échange d'un tiers du salaire automatiquement prélevé sur chaque paye – ce qui est exactement la réalité en France des prélèvements sociaux ! Comme le système est malgré tout très coûteux, l'État contrôle en retour sévèrement les comportements des citoyens, au nom de la protection de ces derniers : leur régime alimentaire, l'état de leur installation électrique, l'endroit où ils se promènent, sont suivis en permanence pour leur épargner tout désagrément. Des brigades de protection sanitaire peuvent rentrer à tout moment chez les gens pour vérifier qu'ils respectent bien les consignes de sécurité, sous peine de forte amende. Celui qui s'oppose à ce contrôle « bienveillant » est exclu du système.

En 1993, le film *Demolition man*[24] mettait en scène une anticipation futuriste un peu semblable où la simple prononciation de jurons est passible d'amende. Dans cette société « idéale » ultra encadrée de 2032, toute violence a disparu au prix d'une omniprésence de la contrainte étatique. Seule une poignée de rebelles vivent terrés mais libres. Le discours d'Edgar Friendly, leur meneur, mérite d'être cité *in extenso* : « *Je suis l'ennemi, parce que je pense, parce que j'aime lire, parce que je suis pour la liberté d'expression et la liberté de choix, je suis le genre de mec qui aime aller dans un bon*

resto et qui se demande s'il va prendre une cote de bœuf ou un pavé de rumsteck géant avec ces frites mayonnaise. Je veux faire du cholestérol, je veux bouffer du bacon, du beurre, des montagnes de fromage, je veux fumer un bon cigare de la taille de la tour Eiffel dans un coin non fumeur, je veux courir nu dans les rues le corps couvert de ketchup en lisant playboy. Pourquoi ? Parce que j'en aurai eu envie tout d'un coup, ouais mec ! »

Une situation qui pourrait bien devenir réalité à mesure que l'État, voulant à tout prix nous aider, mais ne pouvant plus supporter le coût de nos comportements, ne verra plus d'autre issue que de les contrôler. Si l'on doit absolument garder un troupeau de moutons, il est alors beaucoup plus rationnel et moins coûteux de le parquer dans un enclos plutôt que de le laisser gambader dans la campagne. Nous en sommes encore au stade des recommandations amicales. Les interdictions en tout genre concernant les situations où nous pourrions courir un risque – comme la fermeture des parcs et forêts dès qu'il y a un peu de vent – fleurissent déjà. Demain, elles pourraient bien se multiplier. Triste monde que celui que je laisse à mes enfants.

Il est intéressant de remarquer que l'obsession prophylactique a connu ses premiers développements dans l'un des pires totalitarismes que la terre ait porté : celui du IIIe Reich. Comme l'a montré Robert Proctor [25], ce sont bel et bien les nazis qui ont lancé les premières campagnes systématiques de lutte contre la cigarette. L'hystérie infantilisante de nos paquets « neutres » étendant leur protection jusqu'à l'absurde – des cigarettes sans aucune marque dont il faudra même cacher l'existence aux passants, de peur que la tentation soit trop forte ! – au nom d'une vision normative des comportements jugés sains, entretient une filiation troublante avec l'idéal de pureté de la race aryenne promu par le national-socialisme. Logiquement, d'ailleurs, les étalages des pâtisseries, qui constituent pour moi une tentation terrible je le confesse, devraient aussi se voir imposer rapidement une opacité salvatrice.

Au moment même où j'écris ces lignes, je reçois trois courriels affolés de mon assurance m'informant de « l'alerte canicule » décrétée par l'État. Ils mentionnent avec grand sérieux des conseils que ma fille de 5 ans aurait su appliquer toute seule : « boire régulièrement », « éviter de rester dans une voiture en plein soleil », « porter des vêtements légers » – comme si l'envie allait me prendre de porter une toque en castor par 35 degrés à l'ombre –,

etc. Nous sommes au mois d'août. C'est le Sud. Il fait chaud. Quoi de plus normal ? L'État, relayé ici par mon assurance, qui y voit une bonne occasion de soigner sa relation-client, veut que je sache qu'il pense à moi. Qu'il est là. Toujours. Même si je n'ai pas envie qu'il se mêle de ma vie, ni besoin de ses gentils conseils. Il est importun, mais c'est l'État. On ne saurait le congédier. Que je le veuille ou non, j'ai payé – cher – ma place pour ce spectacle que je n'ai pas choisi. Voilà, pour le coup, que je m'échauffe… Que dois-je faire, déjà ? Ah oui, vite, un verre d'eau fraîche.

La sacralisation de l'État

La sacralisation de l'État est le pilier protecteur de l'obésité étatique, le bouclier qui empêche toute remise en question. Elle lui permet d'être par définition légitime à se saisir de virtuellement tous les problèmes. Comme l'a montré Ernst Kantorowicz[26], la notion des deux corps du roi s'est développée à partir du xe siècle dans l'Occident chrétien : au corps physique mortel du souverain correspond un corps transcendant immortel. Le souverain n'est que l'incarnation momentanée d'une réalité aussi éternelle qu'insaisissable : l'Etat.

Il n'y a pas de moyen plus simple pour un pouvoir qui veut cacher sa dimension essentiellement arbitraire que de créer l'illusion que l'ordre existant est naturel. Pas de technique plus éculée que de faire croire que les choses sont ainsi car elles ne pourraient logiquement être autrement. On a même fait un acronyme de cet argument : TINOS, pour « *there is no other solution* ». Pour les Français, l'État centralisateur dévoreur des ressources privées est la seule option. TINOS.

Décrivant les différences des classes sociales, Bourdieu stigmatisait l'argument naturaliste qui établit comme allant de soi, et donc incontestables, des phénomènes qui sont en réalité des construits sociaux. En invoquant la nature, on mobilise implicitement un ordre supérieur des choses face auquel toute transgression est par définition une déviance, une absurdité, une folie. À long terme, même, une impossibilité physique. On ne triche pas avec la nature. On ne la bat jamais.

Tout pouvoir qui ne procède pas d'une quelconque nécessité court le risque d'être un jour contesté. L'une des causes profondes de la Révolution

française n'est-elle pas que l'idée essentielle de la monarchie de droit divin s'était évaporée dans la chaleur des salons intellectuels sous Louis XV ? Mettant de côté l'argument ultime d'un pouvoir donné par Dieu lui-même, et donc absolument vain à contester, les élites intellectuelles ne considéraient déjà plus le roi que comme le garant du contrat social. À partir de ce moment, il était logique qu'il dût rendre plus de comptes à des citoyens dont il n'était que l'un d'entre eux, selon la formule célèbre. Simple dépositaire et non plus propriétaire de l'autorité, il devenait plus facilement interchangeable. Ce qui ne veut pas dire, on va le voir, que le pouvoir central se soit affaibli avec la république !

Naturaliser son pouvoir, c'est ce à quoi le régime s'est employé en France, avec une énergie farouche, depuis deux siècles.

L'une des premières choses qu'un étudiant en droit apprend est que la France voit cohabiter deux ordres de juridictions : la juridiction judiciaire, chargée d'appliquer le droit privé, et la juridiction administrative, « *se référant à un droit différent du droit commun*[27] ». Cette juridiction administrative, contrairement à la plupart des autres pays, en particulier les pays anglo-saxons, est rattachée au pouvoir exécutif, qui a en théorie la main sur l'administration, et non à l'ordre judiciaire – celui de tout le monde. Autrement dit, l'État ne laisse à personne d'autre qu'à lui-même le soin de le juger. L'administration se juge elle-même. C'est tellement plus confortable.

Ce modèle particulier avait un gentil cousin : le système soviétique, où un citoyen ne disposait d'aucun moyen direct de recours contre les actes de l'administration. Seule une instance interne à l'État soviétique, la *Prokuratura*, contrôlait le respect de la légalité socialiste. Tant que ce respect était assuré, un citoyen ne pouvait en effet, dans un système si parfait, avoir de raison valable de protester. Selon cette logique, puisque l'État incarne l'intérêt général, donc le Bien, le citoyen ne peut rien avoir à lui reprocher. Nulle récrimination légitime des individus tant que les lois, par définition parfaites et établies pour le plus grand bonheur de tous par l'État lui-même dans sa divine sagesse, sont respectées. Imparable. Petit détail amusant : le système soviétique de la *Prokuratura* était une recréation, en 1922, d'une institution tsariste inspirée… du modèle français !

Revenons à la France, où est né ce beau système, donc. Cette distinction

des juridictions en implique une autre : celle des droits. Il y a un droit pour le citoyen, et un droit (très) particulier pour l'État. Cette dualité du droit est présentée comme une évidence aux étudiants ; droit civil et droit administratif sont aussi distincts que la physique et la chimie, l'histoire et la géographie, la géométrie et l'algèbre. À la différence près qu'il ne s'agit pas de deux ordres égaux, mais bien en réalité d'une domination de l'administratif sur le judiciaire, puisque le premier existe pour éviter aux administrations de répondre devant le second.

Cette distinction n'a pas toujours existé. Elle est même assez récente dans notre histoire, puisqu'elle date de la Révolution française.

Une anecdote étonnante pourra nous aider à comprendre combien l'Ancien Régime n'était pas – encore – celui du règne sans partage de l'État sur les gens. L'absolutisme n'était pas si absolu. Il y avait bien les lettres de cachet et le bon plaisir du roi, c'est un fait. Mais le roi ne pouvait pas pour autant priver ses sujets de leur propriété à volonté. Avant de s'enticher de la plaine de Versailles et de transformer le relais de chasse de son père en une usine à faire la cour, Louis XIV avait entrepris d'importants travaux d'agrandissements dans ce qui était alors le palais officiel du roi : le Louvre. Louis XIV avait décidé en particulier de prolonger l'extrême est du palais en créant ce qui deviendra la Cour carrée. Or son projet prit énormément de retard et ne fut même pas achevé de son vivant. Pas pour des raisons de volonté ou de moyens. Mais tout simplement parce que Louis XIV lui-même n'arrivait pas à exproprier toutes les maisons situées sur la parcelle que le palais devait annexer ! Oui, le Roi-Soleil, celui que l'on évoque toujours comme le symbole par excellence de l'absolutisme à son apogée, n'avait aucun moyen d'exproprier quelques bourgeois de Paris voulant garder leur maison. Il était à l'époque le monarque absolu de droit divin qui gouvernait seul et s'identifiait à l'État – « *c'est moi* », n'est-ce pas –, mais cela ne signifie pas qu'il pouvait attenter à la propriété de ses sujets comme il le souhaitait. Le roi n'était pas un dictateur. Il devait compter avec le droit de propriété notamment, et avec les parlements.

Voulant faire table rase du passé et lever tous les verrous à une régénération du pays, les révolutionnaires supprimèrent les parlements de l'Ancien Régime. Ils incarnaient en effet traditionnellement un contre-pouvoir réel face à l'autorité royale. Il s'agissait précisément de se débarrasser de ces institutions gênantes perçues comme conservatrices et

encore trop influentes. Il n'était désormais pas acceptable, dans l'esprit des révolutionnaires, qu'une juridiction judiciaire – de droit commun donc – pût faire barrage ou même gêner l'État tout-puissant. La Révolution opéra ainsi un double coup d'État : non seulement le renversement du pouvoir monarchique, mais aussi celui de ses contre-pouvoirs traditionnels. Ne resta en France que l'État, plus puissant que jamais. L'Empire ne fit qu'accentuer cette concentration des pouvoirs.

La suppression des parlements par la Révolution procédait d'une conception particulièrement stricte de la séparation des pouvoirs. Puisqu'en effet, selon le mot bien connu de Montesquieu, « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* [28] », il ne devait pas être possible que le pouvoir judiciaire jugeât l'administration, partie intégrante du pouvoir exécutif. Morin-Deviller souligne : « *Dans l'esprit des révolutionnaires, juger l'administration, c'est aussi administrer, c'est s'immiscer dans les fonctions d'autorité, celles où se manifestent des prérogatives de puissance publique, exercées au nom de l'intérêt général* [29]*.* » La loi des 16 et 24 août 1790, titre II, article 13 [30], et le décret du 16 fructidor an III [31] affirment chacun de façon très nette la séparation totale entre autorités administratives et judiciaires. Les juges « normaux » sont éloignés par avance de tout ce qui concerne l'État dans l'exercice de son pouvoir. Pas touche.

Cette conception extrême de la séparation des pouvoirs revient en réalité, et c'est tout le paradoxe, à dispenser l'exécutif de tout contre-pouvoir réel ! Nous touchons là un point essentiel du mal français. Il s'agit d'un des mécanismes les plus sûrs du cercle infernal décrit dans ces pages. Indépendante du judiciaire, l'administration est au mieux dépendante du pouvoir exécutif, au pire totalement indépendante de tout réel contrôle en dehors de celui qu'elle voudra bien s'appliquer à elle-même – et dans une large mesure, on le verra, l'administration est en fait la seule aux commandes, la consanguinité de la haute fonction publique aidant.

La prise d'indépendance de la juridiction administrative fut un processus lent. Il fallut attendre un siècle pour qu'elle se parachevât. Dans les années 1880, moment où le culte de l'État n'était pas, c'est le moins que l'on puisse dire, dans sa phase de déclin, le droit administratif et la juridiction qui allait avec obtinrent enfin leur complète reconnaissance. Joie.

Les juristes, à dire vrai, eurent du mal à justifier pleinement cette séparation. Pendant tout le XIXe siècle, ils se grattèrent la tête pour trouver un critère permettant de fonder la belle et si précieuse distinction. C'est la notion de « service public », au début du siècle dernier, qui permit enfin le miracle. Le service public est « *lié à une conception ample des missions de l'État qui, bien au-delà du maintien de l'ordre public, doit organiser la vie économique, sociale et culturelle, en fournissant et gérant les biens et services utiles à la collectivité*[32] ». Morin-Deviller ajoute même, dans son *Cours de droit administratif*, avec une franchise remarquable, que la fonction de service public est « *plus noble et plus généreuse que celle du commandement, elle légitime mieux l'action de l'État, la rend plus acceptable*[33] ». On ne saurait être plus clair : en manque de légitimité pour asseoir sa prise de pouvoir sans partage, l'État ne pouvait pas se contenter de dire qu'il dirigeait tout pour mieux contrôler son petit monde et prospérer en paix en se nourrissant sur la bête – les citoyens. Il fallait ajouter à la raison réelle de ce nouvel absolutisme un vernis plus agréable, une justification plus clinquante. C'est d'ailleurs exactement le même glissement que l'on retrouvera, après guerre, dans l'évolution des justifications officielles à l'existence d'un coûteux audiovisuel public : alors qu'il s'agissait initialement très cyniquement de contrôle, on a peu à peu parlé de divertissement, d'éducation, d'information, et même de contribution au « vivre-ensemble » pour justifier la facture. L'audiovisuel public, qui engloutit bon an mal an 4 milliards d'euros, est censé « lutter contre les extrémismes » et « tisser des références communes ». Beau comme une opération Paris Plages et si digne du monde festif brocardé avec un incomparable talent par Philippe Muray[34].

Pour être accepté, il ne fallait pas que l'État se contente de maintenir l'ordre. Cette tâche n'est pas toujours visible aux yeux des citoyens et elle se révèle peu génératrice d'estime. On n'aime pas un gardien. On n'a même pas besoin de lui en particulier, car, les compétences d'un gardien étant limitées, celui qui en remplit les fonctions est interchangeable. Or il fallait que l'État soit indispensable. L'idée de service public, c'est le code d'entrée génial vers une infinité d'offres nouvelles : il n'y a virtuellement aucune limite aux services que l'on peut offrir aux gens, dès lors que l'on se préoccupe de leur bien-être physique et psychique. Il y aura toujours quelque chose à « *organiser* » en matière de « *vie économique, sociale et*

culturelle », que cela soit une fête sur les bords de la Seine ou un nouveau guichet. Avec le service public, l'État tenait le sauf-conduit idéal, le passeport absolu vers la croissance. L'idée de service public, on le voit bien lorsqu'elle est brandie aujourd'hui comme un étendard, exposée comme un argument ultime, est une bombe à fragmentation qui permet toutes les incursions, autorise toutes les hardiesses, légitime toutes les spoliations, fait taire toutes les objections – car être contre un service public, aussi optionnel, stupide et inefficace soit-il, c'est forcément être un ennemi du peuple, un abject salaud.

La conjugaison du mythe de la supériorité écrasante de la puissance publique et de celui de sa mission bienfaitrice crée les conditions d'une terrible confusion qui règne en France : l'assimilation de l'État au pays et du pays à l'État. Si les deux sont confondus, alors l'État peut pénétrer partout et aussi prélever autant qu'il souhaite de la richesse nationale. Ce ne peut être du vol, puisque c'est à lui-même qu'il prend !

Cette conception renoue avec celle de l'Ancien Régime. Écoutons le duc de Saint-Simon rapporter la discussion de Louis XIV avec l'un de ses courtisans : « *Alors Louis XIV lui conta que l'extrême besoin de ses affaires l'avait forcé à de furieux impôts ; que l'état où elles se trouvaient réduites le mettait dans la nécessité de les augmenter très considérablement ; qu'outre la compassion, les scrupules de prendre ainsi les biens de tout le monde l'avaient fort tourmenté ; qu'à la fin il s'en était ouvert à [son confesseur] qui [...] était revenu avec une consultation des plus habiles docteurs de Sorbonne qui décidait nettement que tous les biens de ses sujets étaient à lui en propre, et que, quand il les prenait, il ne prenait que ce qui lui appartenait ; qu'il avouait que cette décision l'avait mis fort au large, ôté tous ses scrupules, et lui avait rendu le calme et la tranquillité qu'il avait perdus*[35]. » Il aurait tellement mieux fait d'écouter Vauban, qui lui aurait dit : « *Sire, l'argent le mieux employé c'est celui qui reste entre les mains du peuple* »… Prendre la richesse du pays pour la sienne était sans doute possible dans une monarchie de droit divin. En vous donnant le pouvoir, Dieu vous donnait aussi le pays et vous en rendait légitimement propriétaire. Cette conception a pu être étendue dans notre démocratie en vertu d'un sophisme à peine différent : parce que l'État appartient à tous, ce qu'il nous prend ne nous est pas vraiment pris mais est juste géré pour notre compte, dans notre intérêt. Un peu comme un régent vient assumer le pouvoir pendant la minorité du roi. À cette différence près que le peuple est alors tenu pour un enfant éternel ;

l'âge de la majorité ne vient jamais. Autre version du sophisme : parce que l'État est au service de tous, il n'y a pas de limite à ce qu'il peut leur prendre ; plus de prélèvements signifie juste plus de services, ce dont nous n'avons qu'à nous réjouir.

C'était bien le diagnostic formulé par l'économiste allemand Wilhelm Röpke dans les années 1950. Il mettait en garde contre les dérives de l'État-providence, qui peut mener, si on n'y prend garde, vers le collectivisme. La multiplication de mesures interventionnistes contre-productives dérive vers une bureaucratisation de l'économie. Si Röpke reconnaît, contrairement à Hayek, la nécessité pour l'État de réaliser des interventions ponctuelles et structurelles, il s'oppose avec force à cette tendance à la centralisation collectiviste qu'il perçoit en un État occupé à faire notre bien. En imposant une organisation pyramidale centralisatrice, l'État favorise la disparition de la traditionnelle entraide familiale et sociale. « *L'État-providence est donc à la fois un processus auquel manque tout frein automatique, et qui avance sans arrêt de toutes ses forces, dans le même sens, en suivant une voie à sens unique, sur laquelle il est impossible ou pour le moins très difficile de faire marche arrière. La voie qu'il suit n'indique qu'une seule direction, celle d'un déplacement incessant du centre de gravité de la société du bas vers le haut, des vraies communautés, capables d'être embrassées d'un coup d'œil et imprégnées de chaleur humaine, vers le centre de l'administration et des organisations impersonnelles des masses qui se tiennent à ses côtés. Cela signifie une centralisation progressive de la décision et de la responsabilité et une collectivisation croissante des conditions de la prospérité et du genre de vie de l'individu* [36]. »

Inutile par exemple que l'État se charge de garantir tous les risques et aléas de la vie, à l'heure où un système développé de produits d'épargne et de prévoyance est proposé par les sociétés d'assurance. Cela ne sert qu'à agrandir le cercle de ceux qui sont traités en mineurs et à faire de l'État un « *tuteur colossal* » face à un homme « *réduit à la condition d'animal industrieux parqué dans l'écurie de l'État* » [37].

En justifiant une croissance sans fin de son emprise – qu'il appellera « service », par cette sorte d'antiphrase dont il a le secret – et des ressources qu'il prélève pour les financer, ces conceptions philosophiques de l'État assoient l'horreur politique sur de solides bases. Mais ce n'est là qu'une petite partie du processus et de ses mécanismes. Il faut à présent

s'intéresser aux gens qui font l'État, entrer dans l'opaque machinerie pour en saisir la terrible dynamique.

---

1. Trad. V. H. Debidour, in Aristophane, *Théâtre complet II*, Gallimard, v. 586-602.
2. Weber Max, *Le Savant et le Politique*, Plon, 1959 (1919), p. 108.
3. *Ibid.,* p. 107.
4. « L'emploi dans la fonction publique en 2014 », *Insee Première*, nº 1586, 22 mars 2016.
5. Source : Benne Thierry, « La France est une usine à fabriquer des fonctionnaires », *Contrepoints*, 27 janvier 2016.
6. Pébereau Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, rapport remis au ministre de l'Économie, La Documentation française, 2006.
7. Booth Philip, interview publiée in *City A.M.*, cité in Comas Pascal, « Cette administration qui nous pourrit la vie », *Contrepoints*, 4 septembre 2016.
8. Mas Frédéric, « Un député veut réglementer Pokemon Go, misère… », article paru sur *Contrepoints.org*, 9 août 2016.
9. Mises Von Ludwig, *Bureaucracy*, Libertarian press, 1944, trad. en français Institut Charles Coquelin, 2003, p. 14.
10. Cité *in* Winock Michel, *Flaubert*, Gallimard, « Folio », 2015, p. 168.
11. Bozio Antoine et Grenet Julien (dir.), *op. cit.*, pp. 18-20.
12. *Ibid.,* p. 18.
13. *Ibid.*
14. Humboldt Wilhelm Von, *Essai sur les limites de l'action de l'État*, Les Belles Lettres, 2004 (1791/92), cité in Laurent Alain et Valentin Vincent, *Les Penseurs libéraux*, Les Belles Lettres, 2012, p. 228.
15. Constant Benjamin, *op. cit.*
16. Humboldt Wilhelm Von, *op. cit.,* p. 228.
17. *Ibid*.
18. Nique Christian, *Comment l'école devint une affaire d'État (1815-1840)*, Nathan, 1991.
19. Vulbeau Alain, « Contrepoint – L'émergence des droits créances », Informations sociales 4/2013 (nº 178), pp. 23-23.
20. *Ibid*.
21. Feldman Jean-Philippe, article « Droits de l'homme » in Laine Mathieu (dir.), *Dictionnaire du libéralisme*, Larousse, 2012, p. 210.
22. Discours à l'Assemblée, 12 septembre 1848, cité in Feldman Jean-Philippe, *ibid*.
23. Griffo et Van Hamme Jean, *S.O.S. bonheur*, Dupuis, 1988.
24. Film américain de Marco Brambilla sorti en 1993 mettant notamment en scène Sylvester Stallone.
25. Proctor Robert, *The Nazi War on Cancer*, Princeton University Press, 2000.
26. Kantorowicz Ernst, *Les Deux Corps du Roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Âge*, Gallimard, 1989.
27. Morand-Deviller Jacqueline, *Cours de droit administratif*, Montchrestien, 1997, p. 12.
28. *De l'esprit des lois*, dans Montesquieu, *Œuvres*, éd. Nourse, 1767, t. 1, chap. IV, livre XI (« Des lois qui forment la liberté politique, dans son rapport avec la Constitution »), p. 206.
29. Morand-Deviller Jacqueline, *op. cit*.
30. « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs* […]. »

31. « *Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient* [...] ».
32. Morand-Deviller, *op. cit.*, p. 16.
33. *Ibid*.
34. Muray Philippe, *Essais*, Les Belles Lettres, 2015 (2010).
35. Saint-Simon, *Mémoires complets et authentiques du duc de Saint-Simon sur le siècle de Louis XIV et la régence*, troisième partie, Gustave Barbara éditeur, 1710.
36. Röpke Wilhem, *Au-delà de l'offre et de la demande*, Les Belles Lettres, 2009 (1958 pour la version originale allemande), p. 230. Cité *in* Commun Patricia, *Les Ordolibéraux : histoire d'un libéralisme à l'allemande*, Les Belles Lettres, 2016, p. 364.
37. Cité *in* Commun Patricia, *op. cit.*

Loi 2.

LES HOMMES POLITIQUES NE FONT PAS CE QU'ILS DISENT, NE DISENT PAS CE QU'ILS FONT

« Il plaît à de bonnes âmes de dire qu'il a tout fait pour la patrie : je dis, moi, qu'il l'a fait d'abord pour plaire à sa mère, et puis pour avoir le droit d'être orgueilleux outre mesure. Son orgueil est monté au niveau de sa valeur. »

Shakespeare, *Coriolan*

L'ancien gouverneur de l'État de New York Mario Cuomo avait cette phrase fort poétique : « *On fait campagne en vers mais on gouverne en prose.* » Tragique résignation. Pourquoi l'homme politique déçoit-il toujours ? Comment cette absence de constance ne discrédite-t-elle pas rapidement ? Il est banal de souligner que les politiciens ne font pas ce qu'ils disent, mais pourquoi agissent-ils presque systématiquement différemment de leurs promesses ? Quel est le lien entre cette absence de cohérence et la croissance de l'État ?

Le métier étrange et difficile d'homme politique

Enfonçons une porte ouverte : le but d'un homme politique est d'être élu. Cette proposition, toute simple et évidente qu'elle soit, mérite qu'on s'y arrête, tant elle est lourde de conséquences.

Être politicien n'est pas un métier comme un autre. On n'y entre pas au moyen d'un entretien ou par concours. Au moins au sens traditionnel du terme. Il n'y a pas de porte à passer, de questionnaire à remplir. Pas

d'épreuve clairement identifiée. Sauf l'élection, bien sûr. Elle est le vrai juge de paix, le seul brevet d'engagement qui vaille. Le mandat est la seule instance légitimante, le seul diplôme reconnu dans ce milieu. Les personnes qu'une faveur du prince a faites ministres l'espace de quelques mois retombent bien vite dans l'anonymat si elles ne savent pas en conquérir un.

Mais l'élection n'est que la fin du processus, la partie émergée de la carrière politique. En réalité, la plupart du temps, les jeux sont faits bien avant que le premier bulletin ne soit glissé dans l'urne.

Pour être élu, il ne suffit pas de se présenter. Dans nos démocraties, une candidature implique de passer la plupart des cas par un parti. C'est lui qui décerne les investitures, c'est-à-dire les soutiens officiels en vertu desquels les électeurs seront encouragés à voter pour lui. Ce phénomène des partis est tout sauf anodin. Ses répercussions sur la façon dont fonctionne notre système sont immenses.

Pourquoi le parti est-il très souvent indispensable ? Parce que les électeurs peuvent difficilement connaître les qualités d'un candidat et la politique qu'il portera s'il est élu. Sera-t-il pour plus de sécurité ou plus de crèches ? Peut-on lui faire confiance ? Ils recherchent donc une garantie de sa qualité et de son « contenu ». Un peu comme le consommateur ira chercher la volaille ayant un label bio indiquant qu'elle a été « élevée en plein air ». L'investiture d'un parti ayant une ligne directrice et des valeurs qui conviennent à un électeur va jouer comme signal rassurant. Conséquence : la plupart du temps – et même s'il y a des exceptions parfois spectaculaires, mais elles confirment la règle –, le candidat vainqueur aura été au préalable investi par un parti. Même s'ils ne l'ont jamais vu et qu'ils ne savent rien de lui, les électeurs adhérant à la sensibilité politique du parti soutenant le candidat voteront pour ce dernier. Ce besoin d'avoir recours à une sorte d'instance de certification de qualité est d'autant plus fort que le scrutin oppose des candidats à un niveau éloigné des gens. Pour les élections européennes ou la députation, il sera logiquement très fort. Pour des candidats très proches, comme ceux des élections municipales, il sera en revanche beaucoup plus faible. De plus, avec le temps, un homme politique bien connu pourra parfois se passer de l'estampille du parti, car l'effet-signal ne jouera plus autant.

Les études empiriques réalisées aux États-Unis[I] confirment

indirectement le rôle important de la connaissance préalable du candidat dans le choix des électeurs : les candidats sortants ne gagneront pratiquement pas de voix en augmentant leurs publicités télévisées, tandis que les candidats nouveaux y gagneront beaucoup. Il faut donc, remarquons-le au passage, plus d'argent au nouveau venu pour financer sa campagne que pour le politicien déjà élu. Une raison de plus d'avoir besoin des structures partisanes.

Ce passage obligé par le parti conditionne profondément la vie politique. Car, pour celui qui veut « faire de la politique », il est un premier champ de bataille.

Il ne vous suffira pas de prendre votre carte au parti qui vous plaît pour y trouver une place et décrocher une investiture pour une circonscription gagnable – si elle est perdante, ce sera à peine plus facile. Les partis sont pleins d'autres candidats potentiels. Ils sont en fait de gigantesques machines à prendre le pouvoir dont la ressource principale est le travail bénévole de leurs membres. Or il y a beaucoup de tâches à accomplir, mais toujours assez peu de places d'élus. Toute la subtilité du jeu politique, et toute sa difficulté, consiste à faire votre chemin pour être remarqué puis choisi au milieu de ceux qui aspirent à la même chose. Comme en entreprise, mais dans une proportion bien plus grande, cela ne dépendra pas seulement de vos qualités ou de votre travail, mais aussi d'une bonne dose de chance et d'une intervention extérieure. Il faut qu'à un moment un premier responsable vous ouvre la porte pour vous confier des responsabilités, et qu'ensuite un autre vous fasse accéder à l'échelon suivant. Commençant comme simple distributeur de tracts ou colleur d'affiches, vous pouvez ainsi peut-être devenir coordinateur des équipes, puis peut-être délégué de circonscription. Mais des gens ont essayé pendant des années de gravir le premier échelon sans succès, aussi grand soit leur talent. Et, jusqu'au dernier moment, un autre ambitieux, mieux introduit que vous ou venant des sphères de la haute fonction publique où les raccourcis vers une carrière politique sont possibles, pourra vous passer devant.

S'il est important de rappeler le passage incontournable par les partis, c'est parce que cela montre bien que l'entrée dans la carrière politique est le fruit d'un effort opiniâtre qui a nécessité l'investissement de centaines d'heures et d'immenses efforts sociaux. Oscar Wilde aurait répondu à

quelqu'un qui lui demandait pourquoi il ne faisait pas de politique : « *Politics ? too many evenings !* » – la Politique ? Bien trop de soirées ! Plus l'investissement pour parvenir à ce point aura été important, plus la volonté d'être élu sera forte : il y aura beaucoup plus à perdre.

Une fois désigné candidat, une autre manche commence : la campagne. Elle a ses règles propres. Même si le parti facilite les choses, l'enjeu est tout de même de parvenir à attirer sur son nom ou sa liste une majorité de votants. Une façon idéale et simple de voir la politique est de considérer que le candidat n'aura qu'à rédiger son programme en fonction de ses convictions. C'est même comme cela que la plupart des hommes politiques présentent leur démarche, forcément authentique, réfléchie et puisée au cœur de leurs convictions. Aucune stratégie d'adaptation aux électeurs n'est jamais officiellement avouée. Les économistes du choix public sont un peu plus réalistes : ils partent de l'idée que le candidat veut être élu et qu'il agira comme une entreprise cherchant à adapter son produit à la demande du public. C'est-à-dire qu'il va formuler son programme pour qu'il convienne au plus d'électeurs accessibles possible – il sait bien que certains ne voteront jamais pour lui car il est présenté par un parti qu'ils rejettent. Ce choix d'une approche pragmatique « marketing » dans l'élaboration de ses propositions est d'autant plus vraisemblable que, comme je viens de le souligner, la lutte pour émerger des partis aura été longue et difficile.

Si le candidat a déjà été élu et est donc réellement entré dans le métier de politicien, la tentation de choisir le pragmatisme contre l'idéalisme sera plus forte encore. Exercer des fonctions politiques, surtout au niveau local, exige d'incroyables investissements. Réunions de quartier, fêtes locales, bals du troisième âge, conseils de classe, etc. : si vous êtes candidat ou *a fortiori* si vous êtes élu, votre principale occupation sera de vous montrer à tous les événements publics où vous avez une chance de rencontrer des électeurs. On ne fait pas de politique en restant dans son bureau, mais en passant son temps à aller au-devant des gens. Cela ne signifie pas seulement y engloutir vos soirées, vos week-ends et une partie de vos journées. Il faut aussi y consacrer une énergie prodigieuse. Rencontrer des centaines de personnes, les reconnaître – les meilleurs politiciens ont la mémoire des visages et des noms, ce qui flatte la personne reconnue –, discuter avec elles en se montrant toujours sous un bon jour. Tout cela est

épuisant, et force le respect pour ces marathoniens du rapport social que sont les hommes politiques, avouons-le. La politique est un bain de foule permanent. Les années de mandat représentent aussi, plus encore que la campagne et les premiers pas, un investissement que les économistes qualifient d'« irrécupérable » : on ne peut pas reprendre son week-end passé à assister à des réunions d'anciens combattants pour le consacrer à sa famille. Ce qui est perdu est perdu. D'où l'angoisse de la réélection.

Le politicien a ainsi une autre raison de vouloir durer, bien plus forte que la seule peur d'avoir, au sens propre, perdu son temps. Pour le dire brutalement : la politique est un métier si particulier qu'il rend inemployable. Pour celui qui perd son mandat et l'indemnité qui va avec, retrouver un travail est un vrai défi. Pour une entreprise, employeuse potentielle, les savoir-faire particuliers développés durant la vie politique sont de peu d'utilité. Habile à jouer des rivalités entre personnes, à vous faire valoir et à plaire, vous n'avez guère de connaissances pratiques. Le temps passé à faire de la politique est ainsi doublement perdu : non seulement il vous a obligé à sacrifier de nombreux moments de vie que la plupart des gens estimeraient essentiels, mais en plus il constitue un investissement qui ne sera compté pour rien ou presque en dehors de la vie politique. Et du reste, même dans la vie politique ces années de travail ne donnent aucun droit, aucun avantage réel, si jamais le parti décide de ne pas vous redonner son investiture. Vingt ans d'efforts, des milliers de réunions et d'heures de travail peuvent ainsi être balayés en un coup de fil d'un responsable du parti qui vous apprendra que ce dernier a décidé de placer quelqu'un d'autre à votre place – scène authentique qui m'a été rapportée. On objectera qu'un salarié dans une entreprise peut aussi être remercié après des années de bons et loyaux services. C'est exact, mais lui au moins aura acquis par son travail une compétence qu'il pourra valoriser dans d'autres entreprises. Et aura été dûment payé pour cela.

Le grand historien et journaliste Jacques Bainville écrivait en 1927 une remarque satirique qui n'a pas perdu une ride près d'un siècle plus tard :

« *Un de nos confrères écrivait l'autre jour :*

– Les élections approchent. Combien de Français y pensent et s'y préparent ?

– Combien ? Mais tous les candidats parbleu ! C'est leur affaire. Il s'agit de leur situation sociale, de leur carrière, de leur avenir et de quarante-cinq mille francs par

an. Les autres, le commun des mortels, n'ont qu'un bulletin à déposer dans l'urne, opération de deux minutes. La partie n'est pas égale.

Et que les fonctions électives tendent à devenir un métier, rien de plus naturel. C'est ce qui arrive dans toutes les démocraties. Que voulez-vous, alors, que devienne un ancien législateur ? S'il ne retrouve pas son siège, c'est une épave, un raté. Ne vous étonnez pas qu'il soit âpre à la réélection[2]. »

Cet effet délétère de l'action politique sur l'employabilité explique trois constantes du monde politique. La première est qu'il est peuplé en très grande majorité de fonctionnaires. Au début du XXe siècle, Max Weber distinguait celui qui vit « pour » la politique et celui qui vit « de » la politique. Le premier dispose de revenus suffisants pour les faire vivre indépendamment de tout mandat, ce qui permet de se consacrer à la politique pour en faire « *le but de sa vie, soit parce qu'il trouve un moyen de jouissance dans la simple possession du pouvoir, soit parce que cette activité lui permet de trouver son équilibre interne et d'exprimer sa valeur personnelle en se mettant au service d'une "cause" qui donne sens à sa vie*[3] ». Dans le second cas, en l'absence de possession de rente, la politique est vue comme une source permanente de revenus. Si Weber pose cette distinction, ce n'est pas pour critiquer la seconde catégorie et « *insinuer que les hommes politiques sans fortune n'auraient d'autre souci au cours de leur activité politique que de se procurer [...] des avantages matériels*[4] », mais pour insister sur l'importance de rémunérer les détenteurs de charges politiques. Le sociologue allemand met le doigt sur une dimension essentielle du problème politique : la dépendance au mandat. Si celle-ci est souvent psychologique et sociale – j'ai vu des adjoints au maire terrorisés à l'idée de perdre ce titre qui leur valait bien des invitations à dîner en ville –, elle est surtout financière. Contrairement aux élus de pays comme les États-Unis, où une forte tradition de rentiers s'investissant en politique existe – les familles Kennedy ou Bush, pour ne citer qu'elles, sont prodigieusement riches –, les élus français ont rarement une fortune personnelle. En revanche, ils bénéficient souvent d'une forme de rente : la garantie que leur confère leur statut de fonctionnaire. En 1981, enseignants et fonctionnaires réunis formaient même près de 52 % de l'Assemblée nationale ; en 2012, 55 % des députés étaient issus de la fonction publique.

La fonction publique présente cet avantage immense de vous fournir un emploi et un traitement garantis si vous perdez votre mandat. Si en

revanche vous perdez votre emploi dans le privé pour aller vous consacrer pendant des années à un mandat, vous risquez fort de briser votre carrière.

Deuxièmement, on peut mieux comprendre – à défaut de justifier – les très nombreux « recasages » dont les anciens responsables politiques ou syndicaux font l'objet. Quand en 2016 le Premier ministre, Manuel Valls, crée de toutes pièces pour Thierry Lepaon, ancien secrétaire général de la CGT, un poste rémunéré de président d'une nouvelle « Agence de la langue française », on peut penser qu'il rend service à une personne que des années d'investissements syndicaux ont rendue inemployable !

Troisième fait marquant : ceux qui sont obligés de quitter leur fonction et retrouvent un emploi deviennent très souvent lobbyistes ou « responsables des relations publiques ». C'est-à-dire qu'ils font profession de savoir entrer en relation avec l'État. Et de l'influencer. On y reviendra.

Voilà donc notre politicien en campagne, soucieux de maximiser ses chances de victoire. S'il a du bon sens, que doit-il faire pour gagner ? Imaginons que les électeurs ne se distinguent que par un choix donné, se plaçant comme le long d'une ligne entre deux extrêmes. Par exemple, certains préfèrent allouer tous les moyens à la sécurité, en créant des postes de policiers ou de militaires. D'autres, au contraire, voudront voter pour celui qui promet de donner tous les moyens possibles à l'éducation, en ouvrant des écoles et en recrutant des professeurs. Entre ces deux extrêmes, les électeurs se répartissent entre des solutions mixtes – un peu plus ou un peu moins d'école et de sécurité. Plus on s'éloigne de la situation préférée de l'électeur, plus sa satisfaction diminue. Dans cette configuration, certes simplifiée par rapport à la réalité, Downs [5] a montré qu'il existe un point et un seul de la ligne où le politicien maximise ses votes : la médiane. C'est-à-dire la proposition qui laisse autant d'électeurs d'un côté que de l'autre. C'est là qu'il pourra capter le plus d'adhésions à ses propositions. Si en effet le politicien se plaçait du côté d'un extrême, il perdrait tous ceux dont il est trop éloigné. En se plaçant au milieu, il ne contente certes pas tout le monde – ce qui est impossible puisque les préférences sont différentes –, mais il emporte un maximum d'adhésions d'électeurs pour qui la position proposée est satisfaisante.

Ce théorème de l'électeur médian est l'une des notions les plus importantes de l'économie du choix public, car il fonde en théorie l'efficacité du mécanisme de la compétition électorale. Si l'on considère en

effet la politique comme chargée d'agréger les préférences individuelles afin de satisfaire le plus grand nombre de personnes, il lui suffit d'identifier l'électeur médian pour faire correspondre ses actions aux préférences de la majorité des électeurs.

En pratique, ce beau théorème de l'électeur médian, qui est censé beaucoup nous rassurer sur l'efficacité de la démocratie, ne marche pas du tout aussi bien. Il explique malgré tout assez bien une chose : le fait que les programmes politiques gagnants se retrouvent tous plus au moins au centre. « Comment ? diront les lecteurs, alors qu'on se souvient en 2007 que l'opposition entre Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal avait été si tranchée lors de la campagne présidentielle ? Où pouvait bien être le centre dans cela ? »

C'est que, cher lecteur, vous confondez le positionnement marketing et les vraies différences du produit. Si les programmes paraissent si différents, c'est parce qu'ils mettent tous l'accent sur ce qui les distingue, précisément, en taisant leurs points d'accord. Vous ne pouvez pas espérer gagner en disant en quoi vous avez les mêmes propositions que les autres ; vous devez insister sur ce qui fait vos spécificités. Comme des produits concurrents insistent sur ce qu'ils ont d'exclusif, et non sur leurs caractéristiques de base. Mais si l'on dresse vraiment la liste des points d'accord entre la droite et la gauche depuis quarante ans, on se rendra vite compte que les différences sont très marginales, ne portant en réalité que sur des marqueurs idéologiques : fiscalité du capital avec quelques différences sur le taux préféré, niveau réglementaire et légal en matière sociale et économique… Ces points de divergence sont déterminés par l'existence des partis et leur rôle fondamental dans le rassemblement d'une base électorale. Certains sujets sont des points de passage obligés pour remporter les élections primaires et rassembler sa base. C'est le cas des mesures sociétales – mariage pour tous, par exemple – à gauche, ou des mesures sécuritaires à droite. En dehors d'elles, c'est en fait le consensus qui prévaut : on ne touche pas à la protection sociale « à la française », ni d'ailleurs à rien d'essentiel dans le système étatique, on est pour la paix, la justice et la croissance économique, contre le chômage, *etc.* Les choix distinctifs, présentés comme centraux, ne concernent en réalité que des positionnements de curseur – un peu plus de moyens ici, un peu moins là –, voire des postures symboliques sans réel impact sur quoi que

ce soit. Derrière le bavardage des programmes se cache d'ailleurs – j'en parlerai plus loin – l'immense et inerte appareil technocratique. Il est à la politique ce que le Gulf Stream, courant implacable, est aux vagues de surface. La meilleure preuve pratique de la robustesse de la théorie de l'électeur médian – en tout cas de l'explication convaincante qu'il fournit du fonctionnement électoral – est que, dans les démocraties, les victoires s'obtiennent souvent à quelques points de pourcentage près. C'est sur la capacité à jouer subtilement des marges que se gagne une élection, pas sur celle de se fixer en un centre rassembleur, qui est le B-A-BA de l'exercice.

Une fois élus, les hommes politiques cessent souvent de respecter la ligne fixée par l'électeur médian, celle qui serait démocratiquement la plus légitime – mais pas forcément la plus pertinente, il faut en convenir. Nous l'avons tous constaté, les actions des élus sont très souvent en assez grande contradiction avec leurs discours de campagne. Pour quelles raisons l'homme politique « *fait-il campagne en vers mais gouverne-t-il en prose* » ?

La première raison vient du phénomène partisan – encore lui. Un nombre non négligeable d'électeurs votent pour le parti qu'ils préfèrent quoi qu'il arrive. L'inertie de ces votes est très forte, et il faut réellement une rupture profonde entre les actions du parti et les préférences de ces électeurs pour qu'ils changent d'habitude. Cette indifférence relative d'une partie de l'électorat aux actions des politiques peut leur permettre, montrent Persson et Tabellini [6], d'ignorer l'électeur médian et de servir leurs propres intérêts en se créant des « rentes ». Une rente est un avantage capté aux dépens des autres, une sorte de privilège extorqué. Il peut s'agir d'une retraite avantageuse ou d'un traitement surévalué par rapport au travail, mais aussi plus simplement d'avantages en nature tels que de bons repas, un chauffeur ou un logement.

Comment les gens ne se rebellent-ils pas malgré tout contre ces promesses non tenues ?

Parce qu'en réalité il est très difficile de juger exactement du travail d'un homme politique. Le flou, qui existe naturellement, est aussi savamment entretenu. Le fait même de la trahison d'une promesse n'est pas toujours facile à démontrer. La complexité vient au secours du politique, pour élever un rideau de fumée éloignant l'électeur de ses actions réelles – j'y reviendrai.

Les promesses non crédibles

La phrase est si fameuse qu'elle est devenue une sorte d'adage de la désillusion politique : « *Les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent.* » Reprise par Charles Pasqua et Jacques Chirac, elle a été prononcée par Henri Queuille, ancien président du Conseil de la IVe République et ciseleur habile d'aphorismes politiques à succès[7]. Le fait que cette phrase soit si souvent et complaisamment citée n'est pas seulement le symptôme d'une incrédulité grandissante et désormais bien enracinée des électeurs à l'égard des discours politiques, il est surtout la conséquence assez évidente d'une liste interminable de palinodies politiques. Le non-respect des promesses de campagne ne fait pas figure d'exception, mais bel et bien de règle si généralement observée qu'elle en devient proverbiale.

Il existe une raison objective au décalage entre discours et réalité chez les hommes politiques : l'effet psychologique autoréalisateur de la parole publique. Une raison qu'aucun d'eux ne reconnaîtra jamais, car alors leur parole serait pour toujours décrédibilisée, au sens étymologique : on ne pourrait plus « y croire », alors même que la parole publique a souvent besoin que l'on y croie, aussi différente soit-elle de réalité. C'est en particulier le cas en matière de conjoncture économique. Parce qu'elle dépend des anticipations des agents, la vitalité d'une économie repose en grande partie sur l'ambiance du moment. Un entrepreneur qui prévoit que le marché sera porteur va augmenter sa production et investir ; un consommateur épargnera moins et consommera plus. C'est pourquoi des éléments théoriquement peu signifiants économiquement, comme la victoire de l'équipe de France de football lors de la Coupe du monde de 1998, ont un impact immense sur l'économie : on estime que le premier titre mondial de football français a fait gagner 2,5 points de croissance sur deux ans à notre pays. La cause ? Les ondes positives que cette réussite sportive avait projetées sur toute la société. L'espace de quelques mois, les Français se trouvaient plus optimistes, avaient plus foi en leur propre capacité. Une euphorie irrationnelle mais ayant pourtant des conséquences bien pratiques. Cette dimension psychologique de l'économie donne un effet autoréalisateur aux anticipations : si chacun pense que les choses vont mieux, que la croissance sera au rendez-vous, alors en effet les acteurs agiront dans un sens positif pour l'économie. C'est

pour cette raison que, quelle que soit la conjoncture, les discours des dirigeants publics sont tenus d'être positifs, enjolivant les choses parfois jusqu'à la caricature. Si les commentateurs brocardent cette sempiternelle version de la méthode du docteur Coué – pour aller mieux, il faut se dire que ça va mieux –, les élus n'ont en pratique guère le choix.

Mais ces cas où les mensonges sont nécessaires et font partie du bon fonctionnement de la parole politique sont une exception. Dans la plupart des situations, le décalage entre discours et actions, ou discours et vérité, procède d'une tout autre logique.

Celui qui se risquerait à faire l'histoire des promesses non tenues s'attellerait à un travail digne d'Hercule. Je me contenterai de donner en exemple celles qui ont trait au redressement des comptes publics. Elles sont particulièrement significatives car elles traduisent aussi une incapacité générale de l'État à se réformer.

L'inquiétude devant l'aggravation de la dette, conséquence d'importants déficits publics, a été exprimée de toutes parts. Face à elle, les réactions martiales et les engagements le cœur sur la main n'ont pas manqué, ils sont même devenus un point de passage obligé des nouveaux gouvernements. Sans jamais qu'aucun de ces engagements soit tenu.

Dans la foulée du rapport Pébereau cité plus haut, le Premier ministre Dominique de Villepin s'était engagé à présenter au printemps 2006 un plan ramenant le poids de la dette à un niveau inférieur à 60 % du PIB. À la fin de 2014, il était de 64,3 %.

En arrivant à la tête du gouvernement en 2007, François Fillon annonçait une trajectoire résolue de réduction des déficits, en accord avec le programme de stabilité européen, avec un retour à l'équilibre et un endettement inférieur à 60 % du PIB en 2010. Son diagnostic était courageux : la France était « *en situation de faillite* ». Les critères définis lors de l'adoption du traité de Maastricht en 1992, qui constituaient la règle d'or des finances publiques pour tous les pays de l'Union, n'étaient plus respectés. Il était urgent d'agir. Promis, juré, on allait enfin mettre un terme à ces déficits endémiques qui n'avaient que trop duré.

Résultat : en 2010, le déficit était de 7 % et la dette publique de 63 % du PIB. En mai 2012, la dette publique s'était alourdie de 600 milliards d'euros par rapport au début du quinquennat. Un Premier ministre, il est vrai, est avant tout l'exécutant de la politique voulue par le Président.

La même année, les élus français semblaient enfin avoir compris ce que tous les rapports disent depuis des décennies : le déficit budgétaire, qui s'aggrave depuis près de quarante ans, n'est pas tenable à terme. Ils ont adopté avec gravité et à une large majorité – 470 voix, ce qui est assez rare pour être souligné ! – le traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance – alias TSCG. Ce traité reconnaissait l'existence, à côté d'un déficit conjoncturel lié à une situation particulière, d'un déficit structurel qu'il serait suicidaire de ne pas chercher à réduire. Cette fois-ci, c'était la bonne. Le gouvernement annonçait une bien belle trajectoire de réduction du déficit, qui devait passer être à zéro en 2017.

Las. À la fin de 2015, après que de terribles attentats eurent remis la demande de sécurité au centre de l'agenda public, le président François Hollande déclara expressément qu'il souhaitait s'affranchir de la contrainte du TSCG pour accroître les dépenses de sécurité. Ce faisant il faisait implicitement comme si, note l'économiste Jean-Marc Daniel, « *il était impossible de redéployer une partie des 57 % du PIB que représentent les dépenses publiques*[8] ». En 2015, le déficit et la dette atteignaient respectivement 3,5 %, et 97,5 % de la richesse nationale.

Bien sûr, les responsables pourront toujours alléguer des circonstances exceptionnelles, de la force majeure que représente une crise. Celle de 2008, en effet, a été particulièrement éprouvante pour des États jugeant indispensable d'intervenir massivement. Il n'empêche, les réformes annoncées n'ont pas lieu, ou alors en trompe-l'œil, comme l'ont montré Cahuc et Zylberberg[9] dans le cas du quinquennat Sarkozy. La fameuse *révision générale des politiques publiques* (RGPP), qui devait être la remise à plat tant attendue et annoncée avec tant de ferveur, a accouché d'une souris. Après cinq ans de travail et des milliers de réunions entre fonctionnaires, elle n'est parvenue, dans le meilleur des cas, qu'à permettre 7 milliards d'économies, soit 7 % du déficit de l'époque. La route est encore longue.

Pour quelle raison, finalement, les hommes politiques ne respectent-ils pas leurs promesses ? La réponse est d'une brutale simplicité : parce qu'il n'y a – presque – aucune raison pour qu'ils les respectent.

Les économistes Kydland et Prescott[10] remarquaient en 1977 qu'un des problèmes de l'État était que, en tant qu'instance ultime détentrice de pouvoir, il ne pouvait pas se lier les mains. « *Qui custodiet ipsos custodes* » écrivait le poète latin Juvénal, c'est-à-dire « qui gardera les gardiens ? » : le

problème du garde suprême est qu'il n'y a par définition personne pour le garder, et donc personne pour l'empêcher de mal se comporter. Cette remarque fonde un grand nombre des défaillances de l'État – j'y reviendrai –, au nombre desquelles le fait de ne pas être tenu de respecter ses promesses. Les économistes ont un terme technique dont ils ont le secret pour nommer ces dédits de l'État : ils parlent d'« incohérence temporelle » des choix publics. Qu'en termes galants ces choses-là sont mises, aurait dit Philinte…

Si l'État n'est pas légalement contraint de respecter sa parole, la pression des électeurs ne devrait-elle pas y suppléer et obliger l'homme politique à plus de cohérence ?

Ce n'est hélas pas le cas.

Imaginons, comme le font Kydland et Prescott, que l'électeur soit parfaitement rationnel, notamment parce qu'il n'est pas frappé d'amnésie – il se souvient sans faillir de toutes les promesses faites. Dans ce cas, il s'apercevra que l'État n'a aucun intérêt à respecter ses promesses et s'attendra à ce qu'en effet il les transgresse.

Prenons le cas d'une politique consistant à limiter l'inflation qui érode le pouvoir d'achat des salariés et déséquilibre l'économie. Cela impliquerait en théorie pour l'État qu'il s'interdise de « faire marcher la planche à billets », c'est-à-dire de créer de la monnaie pour financer ses déficits ou doper l'économie. Mais cette politique de la planche à billets n'a aucun effet si tout le monde *sait* qu'il va y avoir de l'inflation : en effet, les salariés demandent alors des augmentations en proportion et les prêteurs des taux d'intérêt qui intègrent l'érosion prévisible de la monnaie. Donc, si la politique monétaire est anticipée, elle n'a aucun effet. Il faudrait que les promesses de ne pas mettre les doigts dans ce pot de confiture monétaire soient crues ; si elles ne le sont pas, elles sont vaines ! Comme rien ne peut obliger l'État, pouvoir suprême, à se lier les mains, la seule solution, dans ce cas précis, est de donner la maîtrise monétaire à un organisme qui ne peut être manipulé par les élus. D'où la création de banques centrales – théoriquement – indépendantes du pouvoir. C'est le même raisonnement qui motive la création de toutes sortes d'autorités dites « indépendantes », preuve indirecte mais si claire du problème de la « dépendance » de l'État à toutes sortes de biais et de pressions, sujet de ce livre.

L'État, reconnaît la théorie économique, est incapable de garantir son

respect des promesses.

Si l'électeur était parfaitement rationnel, cela rendrait cette stratégie du mensonge inopérante. Hélas, dans la vie réelle, la rationalité de l'électeur est frappée de multiples faiblesses – c'est un euphémisme ! Cette crédulité permet aux hommes politiques de ne pas respecter leurs promesses et même d'en tirer partie.

Les prospérités du vice et les infortunes de la vertu

Non seulement ne pas respecter ses promesses est peu risqué pour l'homme politique, mais encore cela est-il plus souvent profitable que de tenir parole. Pour une raison essentielle : les électeurs ne jugent pas un homme politique sur ce qu'il fait réellement. Cela permet à ce dernier de dissocier sans peine son programme de la réalité, et même ensuite d'être réélu malgré le grand décalage entre les deux.

Pour évaluer le travail de quelqu'un dont vous ne pouvez pas observer continuellement les actions, vous devez utiliser des indicateurs. En entreprise, ils sont nombreux et assez fiables. Par exemple, le nombre de pièces produites si vous travaillez sur des machines, ou le nombre de ventes si vous êtes commercial. D'où des rémunérations et des primes dépendant en partie de ces indicateurs concrets. Pour les dirigeants, l'évaluation est un peu plus compliquée mais reste possible. L'augmentation du chiffre d'affaires et surtout la valeur de l'action sont les critères les plus courants. Pour éviter que le dirigeant ne sacrifie les intérêts à long terme de l'entreprise pour créer une augmentation artificielle de ses bénéfices – par exemple en vendant des actifs stratégiques ou en n'investissant pas –, des systèmes de rémunération intégrant la performance sur plusieurs années ont été élaborés. C'est le rôle des « stock options » par exemple. Même si ces différents critères d'évaluation peuvent être critiqués et largement complétés, par exemple avec des indices prenant en compte la satisfaction des employés, ils marchent dans l'ensemble assez bien. Les parts de marché d'une entreprise, autrement dit le succès qu'elle rencontre auprès de ses clients, finissent toujours par trahir un dirigeant inefficace.

Pour un homme politique, l'évaluation de la performance est bien plus compliquée, pour un grand nombre de raisons.

Tout d'abord, le décalage immense entre action et résultat. L'objectif d'un homme politique n'est pas de vendre des savonnettes sur un marché précis, il est fondamentalement d'assurer les conditions du bien-être des citoyens, qui passe, disons pour faire court, par la plus grande prospérité du pays. Pour y parvenir, il déploie un ensemble complexe d'interventions, qui vont de la réglementation aux incitations en passant par la nationalisation pure et simple d'activités. Le tout créant un environnement juridique et une atmosphère politique qui seront plus ou moins propices à ladite prospérité. Mais les conséquences d'une bonne réglementation ou d'une judicieuse décision d'investissement peuvent n'être visibles que des décennies plus tard ! La décision prise au moment du premier choc pétrolier, il y a près de quarante ans, de développer massivement les énergies nucléaires a un effet aujourd'hui sur le prix de notre électricité et sur notre indépendance énergétique, mais aussi, pourront dire les plus critiques, sur les menaces qui pèsent sur nous et sur la perspective de très coûteux démantèlements. Du fait de ce décalage entre action et résultat, le vote apparaît comme une injonction paradoxale : choisir un candidat en fonction de résultats qui ne sont pas encore observables.

Autre élément rendant ce vote plus difficile encore : l'extrême multiplicité des éléments à évaluer, autrement dit le flou sur les objectifs. J'ai rappelé que les missions de l'État s'étaient considérablement diversifiées au cours de sa croissance. Comme l'État s'occupe d'énormément de choses, les domaines qui font potentiellement l'objet d'une évaluation par l'électeur sont au moins aussi nombreux. Certains électeurs seront ainsi sensibles au chômage, d'autres à l'ordre public, d'autres à des choses aussi triviales que la propreté des rues ou la qualité des plates-bandes. Car il faut aussi ajouter que l'électeur ne sait pas toujours précisément quel élu est responsable de quoi. Et on peut le comprendre : entre l'État, les régions, les départements, les intercommunalités et les communes, seuls les professionnels de la chose publique savent comment se répartissent en pratique les compétences. L'électeur qui vote ne sait donc pas toujours exactement ce qu'il doit évaluer, ou plutôt il va vouloir exprimer son mécontentement ou son

approbation sur un point précis qui lui tient à cœur, sans nécessairement penser à d'autres actions de l'élu dont il n'aura peut-être même pas connaissance.

Le système du vote est une façon très imparfaite de sanctionner l'action d'un responsable politique. Cette dernière revêt de multiples dimensions, et n'a d'ailleurs pas toujours été connue du public, et pourtant un seul vote est censé servir d'approbation ou au contraire de désapprobation pour cinq ans, parfois plus, de mandat !

Cerise sur le gâteau : l'ambiguïté causale. Les hommes politiques aiment à faire croire que tout ce qui se passe d'heureux durant leur mandat est leur fait, et tout ce qui se passe mal, la faute du prédécesseur ou de la fatalité. Mais, en pratique, leurs actions n'ont qu'une portée limitée, et le nombre de facteurs externes déterminant le résultat est innombrable. Quand par exemple le chômage baisse, quelle part doit-on attribuer au gouvernement en place ? La conjoncture économique internationale, sur laquelle il n'a strictement aucun impact, peut en être le principal responsable. Quand en 2015 le gouvernement s'est réjoui d'une baisse de son déficit de 7 milliards d'euros, il a omis de préciser que près de la moitié était due à la seule baisse des taux d'intérêt qui ont permis d'alléger le service de la dette… Le prédécesseur peut aussi avoir effectué de difficiles réformes, à la suite desquelles il a d'ailleurs été battu, qui produisent leur résultat au bout de quelques années. Différentes recherches ont montré que les électeurs avaient tendance à tenir le gouvernement sortant pour responsable de la situation économique générale, et votaient donc pour les mêmes après une période faste. C'est évidemment ignorer la complexité réelle – et, encore une fois, le décalage – de ce qui produit la prospérité économique. Quand, au premier trimestre de 2016, la croissance a marqué un bond de 0,7 %, les membres du gouvernement ne manquaient pas de suggérer, ne serait-ce qu'à demi-mot, comme c'était là le signe de l'excellence de la politique menée. Une observation attentive des faits économiques montrait pourtant que cette amélioration passagère était due à la consommation d'énergie des ménages durant l'hiver et aux achats de matériel électronique compatible avec le nouveau standard de diffusion télévisuelle !

Naturellement, en cas d'évolution négative, les responsables savent parfaitement énumérer avec un grand luxe de détails tous les éléments

extérieurs qui ont pu interférer avec leur politique.

Dupés par le manque d'information, les électeurs se font aussi abuser par leurs émotions. Les deux Prix Nobel Akerloff et Schiller écrivent : « *Un des rôles principaux du politicien est d'imposer dans l'esprit du public une histoire les concernant*[11]. » Les gens veulent moins des faits et des bilans que des histoires. Ce fameux *storytelling,* qui est devenu le mantra du marketing, connaît ses applications les plus spectaculaires durant les campagnes politiques. Parce qu'elle émeut, donne du sens et clarifie – souvent de façon trompeuse –, l'histoire est un outil magnifique. Elle n'est pas pour rien la méthode commune aux romans, aux pièces de théâtre et aux films pour nous distraire et capter notre attention. Appliquée au choix d'un dirigeant, elle est d'une redoutable efficacité. Le problème de l'histoire n'est pas tant son côté convaincant que le fait que sa fonction principale est de détourner l'attention des éléments objectifs de choix. Dans l'un de leurs livres, Akerlof et Shiller donnent ainsi l'exemple d'un sénateur des États-Unis qui se représentait pour un nouveau mandat. Il avait à son actif un vrai bilan de lois utiles votées à son initiative, et pourtant ses spots de campagne mettaient seulement en avant le fait – totalement imaginaire, naturellement – qu'il aimait tondre sa pelouse le week-end pour prendre du recul.

La conjugaison des duperies émotionnelles et informationnelles dont est victime l'électeur permet à la politique d'illustrer mieux qu'aucune autre activité sans doute le sous-titre ironique et scandaleux du marquis de Sade à sa *Justine* : les malheurs de la vertu[12].

L'efficacité du *storytelling* et la grande limitation des capacités cognitives des électeurs – amnésie, incompréhension, asymétries informationnelles – expliquent que, malheureusement, l'honnêteté n'est pas toujours récompensée en politique. En attestent par exemple aux États-Unis les défaites de Dukakis en 1988, Dole en 1996 et Kerry en 2004, qui jouissaient pourtant d'une meilleure image d'honnêteté que leurs opposants respectifs. La France n'est pas en reste : un sondage de l'institut BVA indiquait en juin 2013 que les trois qualités attendues des responsables politiques étaient la compétence à 38 %, l'honnêteté à 28 % et la capacité à agir à 23 %. Chez les électeurs de droite, la capacité à agir était même jugée plus importante que l'honnêteté ! Persuadés à 75 % que les hommes politiques sont « plutôt corrompus », les Français en deviennent

paradoxalement indulgents à l'égard des malhonnêtetés avérées de leurs responsables. Ce qui explique le fait en apparence très étonnant des réélections de personnalités ayant bel et bien été condamnées.

Le maire de Levallois Patrick Balkany en fournit un exemple frappant. En 1996, il est condamné une première fois à quinze mois de prison avec sursis, 200 000 francs d'amende et deux ans d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêts ; en juillet 1999, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France le sanctionne pour avoir employé, pendant plusieurs années, trois agents municipaux de Levallois à son usage personnel. Il est pourtant réélu dès 2001 maire de la ville et député en 2002. À l'heure où j'écris, il détient toujours ces deux mandats.

Non loin de Levallois-Perret, toujours dans les Hauts-de-Seine, le maire d'Asnières-sur-Seine Manuel Aeschlimann avait été condamné en 2011 à dix-huit mois de prison avec sursis, 20 000 euros d'amende et un an d'inéligibilité pour favoritisme dans l'attribution de marchés publics. Il a été réélu en 2014.

Reprenons. La théorie économique classique établit qu'en absence de tromperie la concurrence économique produit un bon équilibre – on l'appelle « l'optimum de Pareto », c'est la situation où il est impossible d'améliorer la position de quiconque sans dégrader celle d'un autre. En sciences politiques, je le répète, la théorie classique formulée par Anthony Downs repose sur l'idée que si les électeurs sont informés et votent selon leurs préférences, que l'on peut comparer à une ligne où se répartissent les choix, les plateformes des deux candidats vont atteindre les préférences de l'électeur médian.

C'est l'arrivée idéale à un compromis dont rêve la démocratie.

Mais en pratique ce compromis n'est que rarement trouvé, pour un grand nombre de raisons : le travail réel d'un homme politique et sa responsabilité effective sont très difficiles à déterminer, les électeurs oublient vite, surévaluent certaines dimensions et en ignorent d'autres, ne voient qu'une partie de la réalité et se laissent abuser par la mise en scène qu'en fournissent les *spin doctors,* les conseillers en communication.

La politique est ainsi comparable à un sport où le terrain de jeu ne serait pas clairement limité, le but du jeu incertain – mettre les ballons dans un but ? Les faire passer au-dessus ? –, le nombre de ballons variable, les joueurs pas toujours connus et les règles passablement imprécises – faut-il

prendre les balles au pied, à la main, faut-il se faire des passes, etc. ? Placé dans les tribunes, l'électeur est, à travers son vote, sommé d'être le commentateur embarrassé de ce qu'il voit. Et encore, ajoutons qu'il y a aussi souvent beaucoup de brume sur le terrain, ce qui fait que l'on observe mal les équipes !

La politique prise dans un instant éternel

Quelle est la conséquence d'une telle situation sur l'action politique ? Outre une relative impunité – pourquoi être honnête si l'honnêteté ne paie pas, voire dessert ? –, elle entraîne indirectement une fuite en avant alimentant l'obésité étatique.

Pour l'homme politique, dans un premier temps, les choses sont plutôt embarrassantes. Comme quiconque, il voudrait pouvoir jouer un jeu clair, où il est possible d'être évalué de façon objective. Comme cela n'est pas possible, il comprend assez vite qu'il doit plaire d'une autre façon. En utilisant précisément les défauts de ce sport étrange.

L'homme politique, en concurrence avec d'autres, est dans la situation de n'importe quel produit sur un marché : il doit se distinguer. En bien, évidemment. Autrement dit, il doit faire valoir une différence par rapport à ses concurrents, ce qui peut simplement passer par une plus grande notoriété.

Que voit-on réellement, au fond, de ce que font les hommes politiques ? Avant tout, ce qu'ils disent. L'ambiguïté des actions politiques a pour conséquence le primat absolu de la communication. Si elle a toujours, dans l'histoire démocratique, été importante – la rhétorique en témoigne, puisqu'elle est l'art de convaincre les foules ! –, il semble qu'elle ait pris aujourd'hui une dimension extrême. À l'ère des chaînes en continu, de l'information immédiate via les réseaux sociaux et de la connexion permanente par le Smartphone, l'homme politique agit dans une sorte d'« instant éternel ». L'actualité déplace le centre d'intérêt des foules à une cadence effrénée, d'heure en heure, presque de minute en minute. L'homme politique doit « exister », c'est-à-dire s'exprimer sur l'actualité, « à chaud », pour être visible. Ensuite, il sait que son discours ne sera retenu que s'il ajoute quelque chose, surprend ou intéresse. Faire les

mêmes propositions que son concurrent rendra le propos insignifiant. Il faut dire autre chose.

Pour se distinguer, la seule solution est de promettre toujours plus, d'indiquer ce que l'État peut faire mieux ou en plus de ce qu'il fait aujourd'hui. Comme une lessive doit annoncer qu'elle lave plus blanc que blanc ; comme un camelot doit empiler les avantages des gadgets qu'il vend pour en gonfler la valeur aux yeux du chaland. Pour attirer des électeurs que des déceptions trop nombreuses ont rendus indifférents – au mieux – ou hostiles – au pire – à toute parole publique, les candidats sont contraints d'annoncer toujours plus de prise en charge des problèmes par la puissance publique. Il n'est, sauf disposition spéciale de l'électorat, guère payant pour un homme politique d'annoncer qu'il va diminuer les interventions de l'État. En faire moins n'est pas une promesse qui enthousiasme.

Le message selon lequel l'État ne peut rien, ou pire que c'est une trop grande intervention de l'État qui est la cause des problèmes, n'est tout simplement pas acceptable. En témoigne la postérité du mot malheureux de François Mitterrand en 1983 : « *Contre le chômage, on a tout essayé.* » C'est moins le constat d'échec qui a provoqué l'indignation à l'époque que le message sous-entendu : l'État ne peut rien pour vous. Un message impossible à entendre ; politiquement suicidaire à émettre. « *Si l'État ne peut pas tout, à quoi sert l'État ?* » suggèrent plutôt en filigrane la plupart des discours politiques.

L'homme politique se veut un *problem solver*, il doit être un homme à solutions. Celui qui règle les choses. Se contenter du rôle de gardien des initiatives individuelles, de gestionnaire de la paix sociale pour permettre que d'autres, les entrepreneurs, prennent les initiatives et fassent réellement les choses, n'est pas envisageable. Pas assez différenciant. Les électeurs risqueraient de penser que les hommes politiques sont interchangeables – ce qu'ils sont.

Faire quelque chose n'a vraiment d'intérêt que si l'on peut s'en attribuer le mérite. Une action n'a de sens que si elle peut être portée au crédit de son auteur. Tout homme politique commence à ses débuts par acquérir une compétence essentielle : savoir se placer sur la photo. C'est bien ce que met en évidence le fameux concours « Ma binette partout » dont parle avec humour *Le Canard enchaîné* dès qu'un élu se laisse aller à mettre

maladroitement sa photo sur toutes les pages du magazine municipal qu'il édite. Comprenons-le bien, ce n'est pas pour l'élu une simple vanité, mais plutôt le réflexe logique d'un professionnel qui sait bien comment son travail sera évalué par les électeurs. S'il n'apparaît pas partout, s'il n'arpente pas les moindres réunions d'associations, on dira pour le sacquer, comme Louis XIV disait des courtisans qu'il n'aimait pas : « *C'est un homme que je ne vois jamais.* »

Quand la maire de Paris Anne Hidalgo envisage en 2016 d'apporter son soutien au projet de candidature à l'Exposition universelle de 2025 mené par le député Jean-Christophe Fromantin, elle exige d'en prendre la direction. Cette initiative, à l'origine privée et portée par de nombreuses entreprises, n'était acceptable aux yeux de la sphère publique que si elle pouvait en prendre le contrôle. L'efficacité de l'opération, l'intérêt général, ne pesaient rien face à l'exigence d'en être le pilote, à la fois parce que l'État a l'habitude de diriger et ne supporte pas d'être seulement un partenaire, mais aussi parce que la chose n'a vraiment d'intérêt que s'il est possible de s'en attribuer les mérites.

L'ubuesque débat français concernant la lutte contre le chômage est emblématique de cette logique. La réalité de l'économie est que, si l'on excepte les emplois publics et les emplois aidés, créations administratives aux frais du contribuable, les emplois créés dans chaque entreprise obéissent à une pure comparaison économique coût-résultat. Fondamentalement, une entreprise embauche parce que l'on a besoin de produire plus et que l'on pense que le coût de l'employé supplémentaire sera inférieur au gain qu'il permettra. Pourtant, parce qu'ils veulent pouvoir donner l'impression d'être directement à l'origine des emplois créés, et donc de la baisse – espérée – du chômage, les responsables politiques conçoivent des histoires rocambolesques de « donnant-donnant » auxquelles les syndicats patronaux ont la faiblesse de sembler prêter foi. Les entreprises sont exhortées à « faire un effort » en embauchant en échange de quelques miettes fiscales. Comme si l'entreprise n'embauchait pas du fait de sa paresse, ou par méchanceté. Comme si elle allait décider de prendre un employé qui lui coûterait plus cher qu'il ne rapporte au nom de « l'effort » demandé par le gouvernement. Ce genre de discours est évidemment bouffon.

Pour être efficace, la communication doit aussi utiliser à son profit les

biais dont est affligée l'opinion. Les politiciens connaissent bien le phénomène étrange de l'amnésie des citoyens et de leur incapacité à démêler l'écheveau des responsabilités. Ils s'en servent.

Le court-termisme est un outil formidable. Sachant que votre bilan réel ne sera jamais pris en compte, faute de pouvoir y voir clair, il est possible d'orienter ses actions et ses discours sur des victoires rapides et faciles, quitte à nuire au pays à long terme. Keynes disait « *dans le long terme, nous serons tous morts* » ; l'homme politique pourrait le paraphraser en disant « *dans le long terme, je serai parti* » !

Hans-Hermann Hoppe [13], contempteur radical de la démocratie, soutient que c'est là un point sur lequel la monarchie lui est supérieure. Une monarchie est en effet une forme de privatisation du pouvoir par une famille régnante. Or, comme dans toute famille, l'intérêt immédiat est contrebalancé par le désir d'assurer la pérennité du patrimoine sur plusieurs générations. Les monarchies veilleraient donc, souligne Hoppe, à ne pas entamer le « capital » que représente le pays en le taxant exagérément. En revanche, la démocratie revient en réalité à une privatisation temporaire du pouvoir par quelques personnes. La durée limitée de sa possession du capital le conduit logiquement à ne pas hésiter à maximiser les revenus divers qu'il peut en tirer, au risque avéré de le dégrader sur le long terme. Qu'importe donc, pense logiquement un homme politique, si la dette accumulée pour financer les cadeaux présents pèsera sur nos petits-enfants. L'important est l'électeur ici et maintenant.

Un autre outil magnifique exploitant les faiblesses de la démocratie est celui de la duplicité, même si les nouveaux médias rendent aujourd'hui un peu plus difficile son emploi. De quoi s'agit-il ? La population a des avis divergents sur les décisions à prendre. On peut ainsi la segmenter en quelques groupes qui veulent tous entendre quelque chose de différent. Une façon radicale de dépasser la technique classique de l'électeur médian – placer son discours « au milieu » pour s'assurer un maximum de soutien – est de dire à chacun ce qu'il a envie d'entendre.

Quand il n'y avait pas un micro ou une caméra enregistrant continuellement toute les prises de parole publiques, c'était un jeu d'enfant pour les politiciens que d'adapter leur discours à la salle. Il suffisait, non pas forcément de se contredire, mais de bouger le curseur de son intervention, mettant plus l'accent sur la protection devant une salle

populaire, et sur la liberté d'entreprendre ou la défense contre les importations devant des chefs d'entreprise. Même si aujourd'hui le double discours est difficile car des émissions à succès s'emploient à mettre le doigt dessus – le jeu est cruel mais si drôle de confronter terme à terme les palinodies d'un politique ! –, il est encore largement pratiqué. Il suffit d'avoir assisté aux discours tenus en « petit comité », c'est-à-dire devant une assistance allant de 10 à 300 personnes, pour avoir compris que le discours est alors clairement orienté vers l'auditoire présent. Et qu'il sera sans doute sensiblement différent une heure plus tard, devant un autre parterre. Je ne parle même pas des discours tenus « en privé » – on dit aussi « en off » –, où le décalage le plus étonnant peut apparaître cyniquement entre les convictions intimes et les discours publics d'un politicien.

Leslis Aspin [14], ancienne présidente de la commission des services armés de la Chambre des représentants des États-Unis, a cette phrase éloquente : « *Si vous donnez au Congrès [américain] la possibilité de voter dans les deux sens opposés sur n'importe quelle question, il le fera à coup sûr.* » Aux États-Unis, dénoncent Akerlof et Schiller, les élus sont tiraillés entre deux discours : celui qui est de nature à plaire aux électeurs et celui qui peut plaire aux donateurs, c'est-à-dire les grandes entreprises privées qui donnent les fonds indispensables à une victoire, aussi bon et honnête soit-on. Pour résoudre cette contradiction, la solution est d'arborer « deux visages – public et privé – que le politicien doit montrer simultanément [15] ».

La duplicité est même en théorie indispensable au fonctionnement politique. Si en effet le modèle de Downs est exact, c'est-à-dire si chaque candidat doit se rapprocher de l'électeur médian pour maximiser le nombre d'électeurs, alors tous les candidats diront exactement la même chose et aucun ne se distinguera d'un autre ! « Tricher » en suggérant à certains ce qu'ils veulent entendre, tout en s'arrangeant pour que les autres comprennent autre chose, est ainsi la seule façon de pouvoir émerger. Sans entrer plus dans les détails de la littérature académique complexe sur le sujet, le principe à retenir est qu'une personne n'est élue qu'en vertu d'une bonne dose d'ambiguïté à la limite de la tromperie sur la marchandise.

Le politiste Benjamin Page [16] a montré que les hommes politiques ont rationnellement intérêt à être le plus ambigus possible. Cette ambiguïté maximise le soutien des électeurs, certains d'entre eux comprenant, par une sorte de quiproquo, qu'il va dans leur sens. Le flou permet ainsi en

partie de contourner le problème de l'électeur médian qui condamnerait à être identique aux autres candidats. Par des suggestions habiles, de soigneux flottements dans les promesses, le candidat peut attirer sur son nom des personnes qui en réalité soutiennent des politiques opposées. Et être élu, réellement, sur un malentendu.

On verra plus loin que les hommes politiques, aidés des bureaucrates, ajoutent une technique pour permettre au jeu de la duplicité de continuer : la complication, qui crée un flou à l'abri duquel les déviances de l'État peuvent se développer en toute quiétude.

Si les électeurs paraissaient jusqu'à présent les victimes passives d'un système dysfonctionnel, il est juste d'ajouter qu'ils ont aussi une lourde part de responsabilité. C'est la troisième loi du drame politique.

---

1. Mueller Dennis C. *et al., Choix publics*, De Boeck, 2010 (traduction de *Public Choice III*, 2003), pp. 554 *sq.*

2. Bainville Jacques, *Doit-on le dire ?,* Les Belles Lettres, 2015, p. 161.

3. Weber Max, *op. cit.*, p. 111.

4. *Ibid.,* pp. 111-112.

5. Downs Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957.

6. Persson T. et Tabellini G., *Political Economics : Explaining Economic Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2000.

7. Citons aussi pour le plaisir : « *Il n'est aucun problème assez urgent en politique qu'une absence de décision ne puisse résoudre* » et « *La politique n'est pas l'art de résoudre les problèmes, mais de faire taire ceux qui les posent* ».

8. Daniel Jean-Marc, « La funeste préférence française pour la dette », article publié *in Les Échos* du 9 décembre 2015.

9. Cahuc Pierre et Zylberberg André, *Les Réformes ratées du président Sarkozy*, Flammarion, 2009.

10. Kydland F. et Prescott E., « Rules Rather than Discretion : the Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, vol. 85, nº 3, pp. 473-491.

11. Akerlof George, Shiller Robert, *Marché de dupes : l'économie du mensonge et de la manipulation*, Odile Jacob, 2016, p. 116.

12. Sade Donatien Alphonse François (de), *Justine ou les Malheurs de la vertu*, (1791), *in* Sade, *Œuvres*, t. II, édition établie par Michel Delon, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1995.

13. Hoppe Hans-Hermann, *op. cit.,* 2007.

14. Cité *in* Akerlof George, Shiller Robert, *op. cit.,* p. 116.

15. *Ibid.,* p. 117.

16. Page Benjamin I., « The Theory of Political Ambiguity », The American Political Science Review, vol. 70, nº 3 (sept. 1976), pp. 742-752.

Loi 3.

LES CITOYENS AGISSENT DANS LE SENS DE LEUR PROPRE ASSERVISSEMENT

> *« Celui qui se fie à vous, au lieu de trouver des lions, ne trouve que des lièvres ; au lieu de trouver des renards, ne trouve que des oies. Vous n'êtes pas plus sûrs que le charbon sur la glace, ou que la grêle au soleil. […] Vos affections ressemblent au goût d'un malade, dont les désirs se portent sur tout ce qui peut augmenter son mal. […] Chaque minute vous voit changer de résolution, appeler grand l'homme qui naguère était l'objet de votre haine, et donner le nom d'infâme à celui que vous nommiez votre couronne ! »*
>
> Shakespeare, *Coriolan*

Au VIe siècle avant notre ère, le poète grec Ésope raconte cette histoire :

« *Un jour, les chênes se plaignirent à Zeus : “À quoi bon, lui dirent-ils, être venus sur cette terre pour finir à coup sûr sous la hache du bûcheron ?*

— N'est-ce pas vous, répondit Zeus, les responsables de vos maux puisque vous fournissez vous-mêmes les manches pour les haches ?”

Il en est de même pour les hommes : certains reprochent absurdement aux dieux des maux qu'ils ne doivent qu'à eux-mêmes. »

Étienne de La Boétie, le légendaire ami de Montaigne, soulignait que la domination d'un pouvoir résidait plus dans l'opinion des dominés que dans la force physique des dominants. Les gens ne se soumettent qu'autant qu'ils le veulent bien. C'est un peu à cette « servitude volontaire », titre de son célèbre essai [I], que fait penser le comportement de nos électeurs, collectivement entraînés dans un cercle vicieux qu'ils alimentent eux-mêmes.

Le pire des régimes à l'exception de tous les autres ? Peut-être pas…

Comme le rappel Hans-Hermann Hoppe, nombre de grands penseurs ont exprimé des réserves, si ce n'est une aversion profonde, à l'égard de l'idée de démocratie. Derrière le pouvoir du peuple, dénoncé comme menant à la tyrannie ou comme simplement inefficace du fait de l'ignorance des masses, le vrai pouvoir doit revenir à une sorte d'« aristocratie naturelle ». Aussi étonnant que cela paraisse, les fondateurs de la démocratie américaine ne font pas exception à cette grande méfiance.

George Washington exprimait en 1798 son profond dégoût pour la démocratie dans une lettre à James McHenry, autre personnalité américaine rentrée dans l'histoire pour avoir signé la Constitution américaine. Thomas Jefferson lui-même, tout attaché aux droits de l'homme qu'il était, écrit : « *L'aristocratie naturelle [est] le don le plus précieux de la nature pour servir à l'instruction, à la confiance et au gouvernement de la société. […] Ne pourrions-nous pas dire que cette forme de gouvernement est la meilleure, car elle fournit la sélection la plus efficace de ces* aristoi *naturels aux charges du gouvernement*[2] *?* »

L'idée de sélectionner les « meilleurs » pour choisir les serviteurs de l'État est aussi au cœur de nos écoles publiques, École nationale d'administration en tête, et ce principe ne nous choque guère. Mais l'idée va plus loin que la simple sélection de fonctionnaires doués : il s'agit bel et bien de faire émerger une caste d'aristocrates de l'esprit ou de la compétence, comme on voudra, qui conduiront les affaires de l'État pour le compte et *à la place* du peuple. Le système électif, d'après cette approche, n'a absolument pas pour but de traduire fidèlement les demandes de la majorité, mais de mettre en lieu et place de cette masse inculte et incontrôlable qu'est le peuple des gens rompus au maniement des choses publiques et capables de les gérer dans l'intérêt commun. « *Les pères de la démocratie contemporaine, soit celle des États-Unis d'Amérique, soit la française, soit l'anglaise, n'ont pas caché leurs intentions et, n'ayant pas les scrupules des défenseurs actuels de la démocratie représentative, ils ont clairement affirmé que l'objectif de la représentation était bien celui d'écarter la menace de la participation populaire dans les affaires collectives*[3]. »

Cette ambiguïté fondatrice des grandes démocraties historiques n'a pas disparu. Elle est toujours présente à travers la tendance bien réelle de la technostructure à conduire les affaires selon son opinion, en résistant autant que possible aux élus. Elle est aussi clairement visible dans la tendance des élus eux-mêmes, affranchis par mille astuces des contraintes du scrutin, évitant de rendre des comptes, à former une caste exclusive et à gouverner comme il leur plaît. Tout cela sera abordé plus en détail par la suite. Le problème, notons-le dès à présent, n'est pas tant cette hypocrisie démocratique qui cache la domination réelle d'une aristocratie que le fait que cette dernière se serve plutôt qu'elle ne sert ; qu'elle gouverne non seulement *par* elle-même mais aussi *pour* elle-même. Avant d'en venir là, il faut encore insister sur la faiblesse du concept même de démocratie, faiblesse qui explique sans doute qu'il soit contourné et déformé de toutes les façons possibles, lui donnant ce visage monstrueux qu'il présente aujourd'hui.

Chacun le sait, la démocratie est théoriquement le régime politique dans lequel le peuple – *demos* – prend lui-même, ou par l'intermédiaire de ses représentants, ce qui est supposé revenir au même, les décisions collectives afin de servir au mieux l'intérêt général. Deux mots vertigineux qui creusent en fait la tombe de l'espoir démocratique au moment même où ils en expriment l'idéal.

Il y a bien longtemps que les sciences politiques ont mis en évidence le fait terrible que le projet démocratique, aussi beau soit-il, est voué à l'échec.

Le schéma démocratique idéal est celui d'un régime dans lequel des citoyens égaux et libres se rassemblent pour prendre les décisions qui conviennent à tous. Ces décisions collectives sont innombrables : relier par transport telle ville à telle autre, choisir entre le rail, la route ou l'avion ; investir dans un système de production énergétique – nucléaire, charbon, renouvelable, etc. ; créer un impôt frappant tel sous-groupe plutôt que tel autre et en affecter la recette ; consacrer plus de moyens à la sécurité – et donc moins à d'autres missions ; *etc.*

Le problème de la décision publique en démocratie est alors une « simple » question d'agrégation des préférences. Des individus autonomes, ayant leurs choix propres, doivent prendre ces décisions.

Bien sûr, il est illusoire d'imaginer que sur ces sujets on puisse recueillir

un accord unanime. Plus le nombre de participants à la démocratie est important, plus la chance d'obtenir cette unanimité s'éloigne. C'est un fait, les gens ont des sensibilités différentes, leurs goûts divergent. Si certains attacheront une grande importance à minimiser la pollution, par exemple, d'autres ne mettront pas du tout les mesures écologiques en tête de leur liste de priorités, préférant par exemple augmenter le nombre de policiers dans les rues.

Comment choisir alors parmi toutes les options possibles en l'absence d'unanimité ? La règle la plus évidente et la plus répandue est celle de la majorité. C'était déjà la règle qu'employaient les empereurs romains, dit la légende, pour gracier ou condamner un gladiateur mis à la merci de son assaillant : un coup d'œil à la foule, et l'image dominante de pouces levés sauvait le pauvre combattant du coup fatal. Le plus grand nombre emporte la décision.

Dans nos régimes démocratiques, c'est le principe qui domine la majeure partie de nos scrutins, au-delà des modalités particulières de vote – un ou plusieurs tours, scrutin de liste ou nominal.

Dans son principe même, la solution majoritaire n'est guère enthousiasmante et fait figure de pis-aller. Hans-Hermann Hoppe [4] explique ainsi qu'il est absurde de penser légitime que, sur trois personnes, si A et B décident de dépouiller C, ils sont légitimes à le faire. L'économiste Gordon Tullock [5] a popularisé une version un peu semblable de cette critique. Imaginons, propose-t-il, une communauté de 100 fermiers qui vote en vue de décider de réparer ou non les routes d'accès particulières qui mènent à chaque ferme. Si la règle est celle de la majorité simple, il suffira d'une coalition de 51 fermiers pour qu'il soit décidé de ne réparer que leurs propres routes d'accès, à l'exclusion de celles des 49 autres. Bien sûr, tout le monde devra payer la même cotisation collective aux travaux. Les fermiers malins de la coalition ne paieront donc que 51 % des travaux dont ils bénéficieront intégralement.

Si l'on fait abstraction de cette limitation un peu gênante du principe majoritaire, cette solution où, sur 100 votants, 51 suffisent à emporter la décision semble néanmoins la plus simple et la plus robuste. Seulement en apparence, hélas. Au XVIIIe siècle, le mathématicien – et aristocrate ! – Nicolas de Condorcet [6] a mis en évidence le désespérant paradoxe qui porte

désormais son nom : il n'est en pratique pas possible d'agréger les préférences collectives de façon cohérente.

Comment expliquer simplement ce paradoxe de Condorcet ? Imaginons qu'une maîtresse d'école doive choisir entre acheter des glaces à la fraise, au chocolat ou à la pistache pour le goûter de fin d'année de sa classe. Comme elle est démocrate et veut, joignant le pédagogique à l'utile, montrer à ses chères têtes blondes comme est merveilleux le système démocratique, elle organise un vote. Elle demande aux enfants d'indiquer sur un bout de papier leur ordre de préférence entre les trois parfums. Chacun s'applique et indique sur un bout de papier un numéro à côté de chaque parfum. Après dépouillement, la maîtresse se rend compte qu'une majorité des enfants préfère la fraise au chocolat, mais aussi qu'une majorité préfère le chocolat à la pistache, et une autre enfin la pistache à la fraise. Le chocolat est ainsi à la fois supérieur et inférieur à la fraise ! On dit que les préférences sont intransitives lorsqu'elles présentent cette bizarre incohérence : la fraise est supérieure au chocolat, qui est lui-même supérieur à la pistache, qui est supérieure à la fraise… Cela ne veut pas dire que les enfants, les pauvres, sont incohérents ; le problème est que l'agrégation de ces préférences produit cette incohérence !

Cette intransitivité est bien connue dans un sport comme le tennis. Tous les fans de ce sport le savent, le fait que le joueur A batte le joueur B et que le joueur B batte le joueur C ne signifie pas du tout que le joueur A batte le joueur C. Pas de classement absolu des joueurs possible, donc.

Si la maîtresse, bien embarrassée, demande de voter d'abord entre la fraise et le chocolat, puis entre le gagnant et la pistache, c'est la pistache qui gagnera. Mais si le vote commence par confronter le chocolat et la pistache puis le vainqueur à la fraise, alors c'est la fraise qui gagnera. Enfin, si, au bord de la crise de nerfs, notre gentille maîtresse fait d'abord choisir entre la pistache et la fraise avant de confronter le choix majoritaire au chocolat, c'est ce dernier qui gagnera. Bon, dans cette histoire, la maîtresse n'aura qu'à acheter un peu des trois parfums. Mais, dans une élection politique, une seule option peut être retenue…

La conséquence terrible de cette contradiction logique dans les choix est qu'il n'y a pas d'ordre plus correct qu'un autre. Le choix qui remportera l'élection dépendra entièrement du mode de scrutin. Mettez des noms d'hommes politiques à la place des parfums et des tennismen, et vous

obtenez le drame central de la démocratie. Comme le montrait Condorcet, le vote ne permet pas toujours de déterminer un choix collectif qui soit cohérent avec les préférences individuelles.

En 1950, l'économiste Kennett Arrow[7] a généralisé ce théorème de Condorcet en enfonçant le clou : le meilleur mécanisme d'agrégation des préférences n'est pas la démocratie mais la dictature, dans laquelle une seule personne impose ses choix à la société sans prendre en compte ceux des autres ! Un coup dur pour l'idéal démocratique. L'économiste et Prix Nobel Paul Samuelson écrit : « *Il s'avère que la démocratie parfaite, à laquelle tant de grands esprits de l'histoire ont rêvé, n'est qu'une chimère logiquement autocontradictoire*[8]. »

Mieux encore : c'est en fait l'organisation du vote qui déterminera ceux qui vont l'emporter. Il existera un mode de scrutin permettant de faire émerger chacun des choix comme étant le meilleur ! Peu importent les votes, il y aura toujours un scrutin idoine pour faire gagner un candidat plutôt qu'un autre. L'exemple classique est celui de l'élection présidentielle française de 1974, mais l'électeur pourra l'appliquer sans peine à celles qu'il connaît. Six mois avant l'élection, le député-maire de Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas, était le candidat favori des électeurs de droite : opposé à Valéry Giscard d'Estaing, l'autre candidat de droite, il était plutôt en tête dans les sondages. Mais les enquêtes d'opinion donnaient le premier perdant au second tour derrière François Mitterrand, qui en revanche perdait lui-même face à Valéry Giscard d'Estaing ! Ce dernier n'a été élu que par l'effet du scrutin à deux tours, qui l'a conduit face à François Mitterrand. Un autre scrutin confrontant Chaban-Delmas à Giscard, comme lors d'une primaire de la droite, aurait pu avoir pour effet d'éliminer ce dernier, de présenter Chaban à l'élection… et de faire gagner Mitterrand dès 1974. Si le scrutin avait en revanche d'abord confronté Mitterrand à Giscard, puis Chaban au vainqueur, c'est le maire de Bordeaux qui aurait gagné… L'histoire républicaine, au fond, ne tient qu'à l'organisation d'un scrutin.

Au problème fondateur du système démocratique s'ajoutent ses faiblesses conjoncturelles, liées à l'abstention et au nombre de candidats. Si l'on considère, ce qui paraît vraisemblable, que le premier tour d'une élection présidentielle révèle le candidat préféré des votants, alors la représentativité réelle du vainqueur final fait frémir. Prenons l'élection de

2012, qui a vu la victoire de François Hollande. Au premier tour, ce dernier a recueilli 10,2 millions de voix, soit 28,6 % des votants. Compte tenu de l'abstention, cela ne représente que 22 % des 46 millions d'électeurs. Le président élu n'est finalement le premier choix que d'à peine un citoyen en âge d'aller voter sur cinq…

La démocratie n'est donc qu'une mise en scène de vote majoritaire. Pierre Rosanvallon parlait de « peuple introuvable[9] » pour évoquer cette faiblesse congénitale de la démocratie dans laquelle la représentation est un concept d'autant plus invoqué qu'elle est largement imaginaire. Compte tenu des réserves évoquées plus haut à l'encontre de l'inefficacité d'un gouvernement par le peuple, on pourrait sans doute s'en consoler. Mais cette minorité, par ses demandes, a une influence qui n'en est pas moins réelle sur les progrès de l'étatisation.

Le syndrome de la diseuse de bonne aventure

La scène est baignée d'une lumière oblique venant de la gauche. Le jeune homme est richement vêtu, mais la pose assurée qu'il veut adopter est trahie par son visage poupin à peine sorti de l'enfance. En face de lui, la jeune fille ne le lâche pas du regard et maintient le damoiseau sous son pouvoir hypnotique. Elle lui tient la main qu'il a dégantée spécialement. On comprend qu'à la séduction de ses yeux elle ajoute celle de paroles enivrantes. Il est question de tous les bienfaits qui pleuvront sur lui bientôt, d'amour et de fortune. Le jeune fat ne se rend pas compte que la jeune fille, tout en le cajolant de mots et de doux regards, est en train de lui voler sa bague.

Cette scène est proposée par le tableau intitulé *La Diseuse de bonne aventure*, de Caravage, exposé au musée du Louvre. Elle me fait furieusement penser au citoyen face à l'État.

« *Le meilleur argument contre la démocratie,* disait Churchill, *est de discuter deux minutes avec un électeur moyen.* » Pour avoir moi-même une petite expérience de la politique locale, je puis témoigner de la place déterminante que les demandes d'ordre personnel y occupent. Faire campagne ou gérer une ville, c'est recevoir un flux continuel de demandes de logements, emplois, aides financières, services ou dérogations

particulières de toutes sortes. On serait tenté de dire aussi, comme Coriolan, « *arrachez donc la langue de la multitude, qu'elle ne lèche plus les douceurs qui l'empoisonnent* ». Chacun est bien conscient des règles qui imposent théoriquement des procédures impartiales et indépendantes de l'influence du requérant et ne manque pas d'être scandalisé quand il apprend la faveur dont tel ou tel a pu jouir. Et pourtant, chacun trouve aussi parfaitement normal de faire une exception pour lui. Alexis de Tocqueville avait déjà souligné ce trait particulier à la France : « *Chaque solliciteur demande qu'on sorte en sa faveur de la règle établie avec autant d'insistance et d'autorité que s'il demandait qu'on y rentrât* [...] [10]. »

Bien sûr, la politique est la rencontre de gens formidables, méritants et de bonne volonté ayant le sens de l'intérêt général et se dévouant bénévolement. Mais elle est aussi en grande partie la gestion de demandes personnelles qui reviennent toutes, sans que leur auteur en soit vraiment conscient, à revendiquer un privilège payé d'une façon ou d'une autre par la collectivité. Beaucoup de citoyens voient la puissance publique avant tout comme un fournisseur de services. Des services dont chacun aimerait ne pas payer le prix, estimant légitime qu'on les lui offre.

Le baromètre de l'opinion des Français sur la santé et la protection sociale réalisé par le ministère des Affaires sociales indique depuis dix ans une tendance qui n'a pas changé : la moitié de la population estime que l'État n'intervient « pas assez » sur le plan économique et social. Or, le poids de l'État ne cessant, sur la même période, de s'alourdir, il semble bien que, aussi omniprésent qu'il soit, il y aura toujours une part importante de la population qui en voudra plus. Tout en réclamant, naturellement, moins d'impôts pour elle-même.

Dans son dernier livre, *Au-delà de l'offre et de la demande*, Wilhelm Röpke montre que la perte de sens favorisée par le consumérisme favorise le développement de revendications collectives, autrement dit stimule la demande pour le développement de l'État-providence. Ce dernier étant lui-même le producteur de ce mal-être existentiel, à travers la destruction des communautés naturelles et la disparition de la culture humaniste, un redoutable cercle vicieux s'enclenche en faveur de l'étatisme. Citant l'historien de l'art américain Bernard Berenson, Röpke déplore cet appauvrissement intérieur, ce spleen comme le vrai danger qui menace notre société : « *Je ne crains pas la bombe atomique. Si notre civilisation est menacée,*

elle l'est bien davantage par l'ennui que suscite dans un État-providence totalitaire la disparition de l'initiative personnelle et le goût du risque [11]. » Le philosophe Alan Bloom [12] stigmatisait cette « âme désarmée » dans son livre éponyme comme l'une des marques les plus préoccupantes de la civilisation américaine des années 1980.

Cette demande de plus d'État est souvent paradoxale car elle s'accompagne d'une mauvaise volonté à payer les charges élevées nécessaires à financer l'intervention qu'elle réclame. Ce phénomène est spécialement observable au niveau local, où les mêmes habitants ne voient aucune contradiction à exiger toujours plus de services divers fournis gratuitement ou à prix symbolique par la mairie ou les conseils généraux et régionaux, mais à réclamer dans le même temps à cor et à cri de la modération fiscale.

Cette contradiction pourrait s'interpréter comme le simple reflet de l'ignorance du citoyen. Comme l'écrit Röpke : « *Très souvent, les hommes ne sont pas conscients lorsqu'ils s'adressent à l'État et en attendent le contentement de leurs désirs d'avoir des exigences qui ne peuvent être satisfaites qu'aux dépens des autres* [13]. »

Mais en réalité elle trahit un phénomène bien connu des économistes : celui du passager clandestin, c'est-à-dire du secret désir de tous de profiter de l'effort des autres. Bastiat définissait ainsi l'État de façon amusante comme « *la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde* ». Les gens savent parfaitement que leur demande coûte de l'argent, mais espèrent toujours ne pas être de ceux qui paieront l'addition. « *Une demande d'argent faite à l'État est toujours une demande indirecte faite à un autre dont l'impôt contient la somme convoitée* [...] [14]. »

Il existe certes des cas, nous le verrons plus loin, où en effet des minorités parviennent à exploiter le plus grand nombre, s'attribuant des rentes grâce à une influence exercée sur le système. Mais, dans la majorité des situations, cet espoir de profiter de la croisière sans payer est une illusion. Étienne de la Boétie, encore lui, se moquait de ceux qui louaient l'État de ses cadeaux, ne voyant pas qu'ils n'étaient qu'une redistribution des spoliations accomplies plus tôt. « *Les tyrans faisaient largesse d'un quart de blé, d'un sestier de vin et d'un sesterce ; et lors c'était pitié d'ouïr crier : Vive le roi ! Les lourdauds ne s'avisaient pas qu'ils ne faisaient que recouvrer une partie du leur, et que cela même qu'ils recouvraient, le tyran ne leur eût pu donner, si devant il ne l'avait ôté*

à eux-mêmes[15]. » Cette remarque date du XVIe siècle, mais elle a gardé neuve toute sa saveur. Les citoyens qui attendent tout de l'État ne veulent pas voir qu'il ne leur donne d'une main que ce qu'il a pu leur dérober de l'autre. L'espoir secret entretenu par beaucoup d'être ceux qui profiteront du système est, de façon générale illusoire. L'État n'a pas d'autre argent que celui qu'il nous prend. Jacques Bainville écrivait en 1927 que, dans son désir d'être réélu, l'homme politique était prêt à faire « *n'importe quoi. N'importe quoi consiste à flatter les électeurs, à leur promettre, par exemple, de prendre l'argent là où il est, c'est-à-dire, en définitive, dans leurs propres poches*[16] ».

Le jeu de la grenade dégoupillée

L'État n'a que deux façons de financer son train de vie fou. La première est l'impôt. Ce dernier est le royaume du tour de passe-passe. Tout est fait pour que nul ne réalise son importance réelle. Montrée au grand jour, elle provoquerait la révolution – et elle la provoquera peut-être bien un jour en effet.

La fiscalité directe est bâtie sur l'idée de la progressivité : les plus riches paient une proportion plus élevée d'impôt. De plus, beaucoup d'avantages sont conditionnés aux revenus afin de cibler les plus modestes. L'image volontiers donnée de la fiscalité par les discours politiques est celle d'une concentration sur les plus aisés – sous-entendus toujours capables de payer. Mais la réalité est que l'impôt pèse en réalité au moins autant sur les plus modestes proportionnellement, car le plus grand prélèvement est acquitté par tous, à taux fixe : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Prélevée sur chaque consommation, cette dernière constitue une *flat tax*, une taxe plate, au sens où elle est strictement proportionnelle à la consommation. Elle produit bon an mal an un gros tiers des recettes fiscales de l'État : 140 milliards d'euros. À la TVA s'ajoute une autre redoutable « taxe plate », bien plus importante que l'impôt sur le revenu : la contribution sociale généralisée (CSG), acquittée au taux de 7,5 % sur tous les revenus et toutes les pensions. Elle rapporte 90 milliards d'euros, soit 20 milliards de plus que l'impôt sur le revenu. Alourdir la fiscalité indirecte est une façon de rendre l'impôt moins douloureux, faisant disparaître la majeure partie des

prélèvements derrière le prix des produits et les retenues sur salaire opérées par l'employeur.

Quant à la fiscalité sur les entreprises, elle n'est pas moins trompeuse. Le gouvernement prétend toujours ignorer cette loi fondamentale de l'économie : la fiscalité ne porte pas sur le facteur taxé, comme on aimerait le faire croire, mais sur le facteur le moins élastique au prix. La fameuse part « patronale » des cotisations sociales est ainsi une mise en scène, une pure construction rhétorique qui n'a aucun sens, si ce n'est l'utilité de faire croire que l'on « taxe l'entreprise » et pas le salarié. Parts patronales et salariales sont confondues, du point de vue du salarié, dans une même réalité : la différence entre le prix qu'il coûte réellement à l'entreprise et celui qu'il touche. *In fine*, quand le salarié touchera 100, il aura coûté environ 200 à l'entreprise. Ce coût complet est la seule chose que l'entreprise considère quand elle souhaite embaucher : le salarié produira-t-il au moins 200 de valeur ou non ? Quand l'État augmente une taxe prétendument prélevée sur l'entreprise, qui se retrouve dans le total de ses coûts, il décidera simplement cette dernière à baisser les salaires en proportion, si le marché du travail le permet, ou bien à ne pas embaucher un salarié dont le coût deviendra supérieur à sa productivité. Tous les discours lénifiants à base de bons sentiments et d'invocation de l'amitié entre les hommes ne pourront changer ce mécanisme fondamental des entreprises. Il ne s'agit pas de « valeur » du chef d'entreprise, mais simplement de raison : l'entreprise ne peut pas survivre, contrairement à l'État, qui dispose du pouvoir de spoliation légale pour se financer à long terme, si elle dépense durablement plus d'argent qu'elle n'en gagne.

La seconde façon pour l'État de financer un train de vie supérieur à ses ressources présentes est l'emprunt. Un moyen systématiquement utilisé depuis 1976, puisque la France présente un budget déficitaire depuis cette date. Chaque année augmente donc le stock de dette.

L'habitude des économistes de rapporter dette et déficit au PIB, c'est-à-dire à la somme totale des richesses créées en une année, est particulièrement perverse.

D'abord parce que cela semble suggérer que l'État est bien l'origine – et donc le propriétaire – de ces richesses. Une suggestion qui fait froid dans le dos mais qui correspond bien hélas à ce glissement dont j'ai parlé qui transforme celui qui devait garder notre liberté et garantir notre propriété

en possesseur fictif de tout ce que nous avons. Si en effet l'État possède tout par défaut, il peut légitimement tout nous prendre ! C'est bien ce qu'il y a à comprendre dans l'idée répétée par les médias de « cadeaux fiscaux » dès qu'il est question de baisser les prélèvements : si l'État, qui a tout, ne vous prend pas tout, c'est une grâce qu'il vous fait.

Le PIB, ensuite, est trompeur car il minimise considérablement la réalité du déficit et de la dette. Le déficit paraît ridicule s'il est rapporté au PIB : en 2015, il ne représentait que 3,5 % de la richesse créée. Mais, en pratique, cela veut dire que l'État dépense 7 % de plus que ce qu'il perçoit en recettes – 1 243 milliards d'euros dépensés pour 1 166 collectés. Par comparaison, c'est comme si un ménage gagnant 1 500 euros par mois dépensait systématiquement chaque mois 100 euros de plus environ, et cela sur la durée. Quant à la dette, avec plus de 2 100 milliards, elle équivaut à 100 % du PIB, mais surtout à plus de deux ans de recettes ! Un ménage qui gagnerait 20 000 euros par an, en dépenserait beaucoup plus, et en devrait 40 000 à la banque, contraint d'emprunter à nouveau pour honorer les échéances des emprunts précédents, serait sans doute considéré comme surendetté. Pas l'État.

Il se trouvera pourtant beaucoup de gens pour relayer l'idée selon laquelle le déficit et la dette sont de faux problèmes.

Historiquement, la France a connu des périodes de fort endettement depuis cinq cents ans. C'est vrai. Mais cette dette était presque toujours due à des guerres, et non à des crises économiques. Ensuite, c'est précisément la banqueroute de l'État, lancinante depuis Louis XIV en réalité, qui a fini par provoquer la convocation des États généraux par Louis XVI et la chute de la monarchie… Pas franchement engageant, donc.

L'argument pro-dette le plus courant est qu'un État « ne peut pas être comparé à une personne privée », car précisément il collecte l'impôt, et donc ne peut pas faire faillite. Ce qui revient à dire, notons-le, qu'aussi lourd que soit l'État et délirants ses engagements envers ses prêteurs, le bon peuple paiera. Le fait que ledit peuple puisse ne pas vouloir réaliser ces efforts et que le prix de l'oppression fiscale soit insupportable n'est apparemment pas un problème pour les zélateurs de la dette publique.

Les défenseurs de la dette soulignent aussi que l'État peut parfaitement être endetté pour pouvoir investir. C'est vrai, et c'est du reste aussi ce qu'une entreprise fait et ce pour quoi elle s'autorise à emprunter. Mais le

problème est que l'État est depuis longtemps bien loin de s'endetter pour les seuls investissements. Il emprunte désormais pour financer son fonctionnement, payer ses fonctionnaires, et même rembourser les intérêts des anciennes dettes !

Une entreprise qui essaierait de payer les intérêts d'une dette qu'elle ne rembourse même pas en contractant de nouveaux emprunts verrait les portes de toutes les banques se fermer instantanément. Il ne s'agit ni plus ni moins que d'une forme de « pyramide de Ponzi », ce montage où un escroc fait miroiter des taux de rendement formidables payés en réalité par l'argent des nouveaux pigeons. Une course à l'abîme qui caractérise pourtant exactement la façon dont l'État fonctionne pour sa dette, mais aussi pour le financement des retraites, par exemple, puisque les plus jeunes payent aux pensionnés des niveaux de rente qu'ils n'ont mathématiquement aucune chance d'obtenir une fois partis eux-mêmes à la retraite.

S'il y a bien une partie de la dette qui ne peut vraiment pas être décrite comme un quelconque investissement, c'est bien la dette sociale. On appelle ainsi la partie de la dette générée par les déficits continus de l'Assurance-maladie, des retraites ou encore des allocations familiales. Elle est relativement modeste – 162 milliards d'euros en 2015 –, mais a connu une explosion depuis vingt ans et présente l'inconvénient de coûter plus cher en intérêts. Ce n'est en aucune façon un investissement : ce sont simplement des dépenses de protection sociale qui n'ont pu être couvertes sur le moment et que d'autres devront donc payer plus tard, alors qu'ils devront faire face eux-mêmes à leurs propres dépenses. Comme une ardoise au restaurant, en somme, laissée aux clients suivants. Cette dette a officiellement vocation à disparaître – contrairement à la dette de l'État, pour laquelle cet horizon n'est jamais évoqué. La CSG – encore elle – et la CRDS [17] sont censées permettre son extinction, et une caisse spéciale a été créée par le Premier ministre Alain Juppé en 1995 pour y travailler. Mais l'horizon mythique de la disparition de l'ardoise en question est sans cesse repoussé, un peu comme celui du passage de notre déficit à moins de 3 % du PIB : en 2016, il est officiellement prévu qu'elle sera épongée en 2024. Une date qui ne manquera pas d'être repoussée puisqu'en pratique, à l'heure où j'écris ces lignes, les dépenses de remboursement de

l'Assurance-maladie et le versement des retraites continuent d'être financés en partie par de la dette.

Les retraites des fonctionnaires font d'ailleurs partie de ces engagements « hors bilan » – c'est-à-dire n'apparaissant pas dans la dette officielle – de l'État dont on parle seulement tout bas dans les couloirs de Bercy : ils alourdissent en réalité notre dette de 3 200 milliards d'euros. C'est un secret que les politiques et les médias préfèrent éviter de mentionner : la vraie dette s'élève ainsi à 260 % du PIB. Même ce dernier commence à paraître modeste face à la montagne de la dette.

Le vrai problème de cette situation est qu'elle peut tenir assez longtemps. L'extraordinaire faiblesse des taux d'intérêt est un encouragement au laxisme budgétaire : les taux obligataires à dix ans auxquels la France emprunte ont chuté à environ 1 % depuis 2014 ; ils valaient près de 10 % en 1987. Quand l'argent est facile, pourquoi l'économiser ? Cette faiblesse des taux permet même d'avoir l'air de faire des efforts : la Cour des comptes a calculé que le passage de 5,1 à 3,8 % de déficit public entre 2012 et 2016 était dû pour moitié à la seule baisse des taux d'intérêt… Les signes de la vertu sont donnés, sans réelle réforme d'aucune sorte, par une conjoncture providentielle.

La tendance à l'explosion de la dette publique n'est d'ailleurs pas une spécificité française, comme le remarquait le rapport semestriel du Fonds monétaire international (FMI) en avril 2016. Elle grossit presque partout dans le monde. Dans les zones « développées », comme les États-Unis, l'Europe ou le Japon, l'endettement de la guerre, qui avait atteint en moyenne 130 % du PIB en 1945, avait pu être résorbé durant les Trente Glorieuses grâce à une croissance et à une inflation soutenues. En 1973, la dette moyenne par rapport au PIB était retombée à 30 %. Depuis la crise de 2008-2009, les ratios d'endettement déjà élevés n'ont cessé de s'élever, pour atteindre 107 % en moyenne en 2016. Parmi les plus grands pays, un seul bon élève : l'Allemagne, qui a réduit son endettement à 68 % cette même année, en baisse de 3 points par rapport à 2009. Les pays émergents, qui étaient traditionnellement beaucoup moins endettés, effectuent quant à eux un rattrapage rapide : la dette est passée en moyenne chez eux de 39,7 à 47,5 % du PIB entre 2009 et 2016. Désormais, même pour des pays tels que la Chine ou la Russie, la dette publique est devenue un problème.

Avec une inflation quasi inexistante et une croissance atone, les États ne

bénéficient plus aujourd'hui de la conjoncture commode des Trente Glorieuses. Impossible de s'endetter pour rembourser dans une monnaie dépréciée par l'inflation – et souvent à taux réel négatif ; impossible aussi d'espérer une croissance des recettes fiscales suffisante pour écoper la dette. Jour après jour, année après année, le bateau État s'alourdit. Le trou du déficit qu'il laisse dans sa coque embarque des paquets de mer et le rend de moins en moins maniable. Avant le naufrage final. Même en période de taux bas, la « charge de la dette », terme technique pour désigner les intérêts à rembourser, s'est élevée en 2014 à 46 milliards d'euros, soit plus que le budget de la justice parti en fumée. Et cela chaque année.

La dette, c'est le jeu de la grenade dégoupillée. Chacun sait qu'elle explosera forcément à un moment, mais espère simplement ne pas être celui qui la tiendra à ce moment. Tant que l'orchestre joue, nos politiques dansent. Quand il s'arrêtera, le cataclysme sera si grand de toute façon qu'il ne sera plus temps d'attribuer des responsabilités à tel ou tel – elles sont d'ailleurs collectives. On ne perd pas de temps à insulter le capitaine quand le bateau est menacé par les éléments déchaînés, on est trop occupé à sauver sa peau. Avec un peu d'adresse, les politiques d'hier pourront même reprendre la barre du bateau une fois la tempête calmée. De cette tempête, nous ne savons rien de précis si ce n'est qu'elle sera redoutable. Des gens seront ruinés, parce que leurs actifs ne vaudront plus rien, d'autres verront un avantage pour lequel ils auront cotisé toute leur vie partir en fumée. Du jour au lendemain, le guichet sera fermé. Épargnants industrieux, travailleurs consciencieux, bons pères de famille seront les dindons de la farce. Mais le plus révoltant n'est pas le fait que le système, en explosant, fasse de nombreuses victimes. Après tout, nous y aurons tous contribué par notre soumission et notre silence. Le vrai scandale est que certains, plus malins, plus au courant, mieux introduits dans le système, en réchapperont. Voire s'y enrichiront. La figure honnie du profiteur de guerre n'est au fond que celle de l'opportuniste qui utilise la bêtise d'un système qu'il voit lucidement. Il aura son équivalent demain, avec tous les privilégiés qui auront su se nourrir de l'État.

Résumons-nous. La croissance de l'État plonge ses racines dans une sacralisation de la puissance publique accompagnée d'une méfiance permanente vis-à-vis de tout ce qui peut ressembler à une initiative privée.

Idéologiquement justifiée, la dynamique de l'engraissement de l'État est entretenue par plusieurs mécanismes propres à l'activité politique. Pour se distinguer dans la compétition électorale, les politiciens doivent encourager l'accroissement des services rendus par l'État. L'amnésie et l'imparfaite rationalité savamment entretenue des électeurs aidant, les politiciens peuvent sans mal agir avant tout dans le court terme. Le fait que les solutions illusoires apportées aujourd'hui créent des problèmes plus graves à long terme n'est pas important : une bonne « communication » – euphémisme pudique désignant ce que l'on appelait hier « propagande » – achève de créer des liens imaginaires entre l'action d'un homme politique et la situation macroéconomique. L'homme politique n'est pas rendu responsable de ses méfaits et peut au contraire être crédité de progrès dont il n'est en réalité pas la cause.

La croissance de l'État pourrait être une bonne chose si elle signifiait en effet plus d'efficacité. Un de mes étudiants de master à l'université m'avait demandé, avec la meilleure foi du monde, « pourquoi l'État ne s'occupait pas de tout », puisqu'il lui semblait que tous les problèmes de ce monde venaient du marché et du manque d'État. Je ne me souviens plus de ce que j'avais pu répondre à une question si désarmante de naïveté, si évidemment inspirée et rendue possible par un déferlement ininterrompu de propagande pro-étatiste. Si l'on excepte la réticence philosophique que l'on peut avoir par principe à l'omniprésence de l'État et au fait qu'il soit placé au-dessus de toute volonté individuelle, la réponse à mon étudiant dépend d'une chose : la capacité ou non de l'État à agir en effet dans le sens du bien commun. Après tout, si l'État était vraiment meilleur que le marché, sa croissance serait un bienfait. Dans la suite de ce livre, on verra malheureusement que l'État n'échappe pas aux principaux reproches que l'on fait aux marchés : il favorise certains groupes aux dépens d'autres et ne mène pas toujours, loin de là, aux meilleures allocations des ressources. Clientélisme, favoritisme, influence, privilèges, décisions absurdes et échecs économiques sont le quotidien du fonctionnement réel de l'État.

---

1. La Boétie Étienne de, *Discours de la servitude volontaire*, Mille et une nuits, 1997 (1576).
2. Hoppe Hans-Hermann, *op. cit.*, 2007, p. 103.
3. Dabdad Trabulsi José Antonio, *Participation directe et démocratie grecque : une histoire exemplaire ?*, Presses universitaires de Franche-Comté, collection ISTA, vol. 1008, 2006, p. 9.

4. Hoppe Hans-Hermann, *op. cit.,* 2007, p. 104.
5. Tullock Gordon, « Some Problems of Majority Voting », *Journal of Political Economy*, 67, December 1959, 571-9.
6. Condorcet Nicolas (de), *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Imprimerie royale, 1785.
7. Arrow Kenneth, « A Difficulty in the Concept of Social Welfare », *Journal of Political Economy*, vol. 58, nº 4, 1950, pp. 328-346.
8. Cité *in* http://www.wikiberal.org/wiki/Kenneth_Arrow
9. Rosanvallon Pierre, *Le Peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique,* Gallimard, 1998.
10. Tocqueville Alexis (de), *L'Ancien Régime et la Révolution*, Robert Laffont, 1986 (1856), chap. VI, p. 994
11. Cité in Commun Patricia, *op. cit.,* p. 355.
12. Bloom Alan, *L'Âme désarmée : essai sur le déclin de la culture générale*, Julliard, 1987.
13. Cité *in* Commun Patricia, *op. cit.,* p. 365.
14. *Ibid*.
15. La Boétie Étienne (de), *op. cit.,* p. 68.
16. Bainville Jacques, *op. cit.*, pp. 161-163.
17. Contribution au remboursement de la dette sociale.

II

L'ÉTAT PARTIAL :
L'APPAREIL PUBLIC CONFISQUÉ

La démocratie s'oppose théoriquement à toutes les formes de pouvoir où un petit groupe de gens décide pour les autres : qu'il s'agisse de l'aristocratie – le gouvernement des « meilleurs » –, de l'oligarchie – le gouvernement de quelques-uns – ou de la monarchie – le gouvernement d'un seul. Autant de formes de pouvoir qui nous paraissent injustes et anachroniques : seul un régime où le pouvoir est détenu par tous à travers le suffrage universel nous semble aujourd'hui légitime.

Et pourtant, le constat le plus banal et le plus unanime des observateurs de la chose publique est que nos régimes démocratiques servent quelques minorités seulement. En tout cas que certains sont clairement privilégiés. Il s'agit là de la réalité sans doute la plus révoltante des défaillances de l'État. La Révolution française, précisément, s'était faite au nom de la fin des privilèges. Elle n'a fait qu'en créer de nouveaux.

Dans la dictature soviétique, la prise de pouvoir avait été violente et peu discrète. Trois semaines après la révolution d'Octobre » – qui a eu lieu le 7 novembre 1917 dans notre calendrier –, se tinrent les premières élections libres de l'histoire de la Russie. Elles furent un camouflet pour les bolcheviques, obtenant 175 députés contre 400 aux socialistes modérés. Lénine déclara immédiatement la dissolution de l'Assemblée nouvellement élue, la suspension de toutes les libertés et du droit de grève, mit fin à la liberté de la presse, interdit les partis et désigna tous les

opposants comme contre-révolutionnaires. Ce coup d'État était naturellement accompli au nom du peuple, afin d'établir la « dictature du prolétariat » érigeant une merveilleuse « société sans classes ». La porte démocratique, entrouverte l'espace de quelques semaines, se referma pour longtemps. Une minorité aux méthodes expéditives prit le pouvoir, créant de fait une aristocratie – à peine – déguisée : la *Nomenklatura*, l'élite du Parti communiste ayant accès à tous les privilèges. En 1921, au cœur de la guerre civile ayant suivi la révolution, ses membres avaient droit à quatre kilos de viande et quatre kilos de poisson par mois ; un ouvrier à seulement deux cents grammes de poisson. Dans le monde socialiste, selon le mot d'Orwell dans *La Ferme des animaux*, tout le monde est égal, mais certains sont plus égaux que d'autres…

On aurait tort d'opposer de façon binaire ce genre de dictature sanguinaire aux 20 millions de morts – merci, camarade Staline – à des démocraties qui en seraient l'exact opposé. Si les méthodes diffèrent incontestablement et se distinguent évidemment en ce qui concerne le niveau de liberté individuelle, les deux régimes se rejoignent sur une chose : l'exploitation de la majorité par une minorité. Cette exploitation existe aussi chez nous, sous des formes moins dramatiques et violentes, mais non moins tangibles. Elle passe chez nous par une myriade de privilèges cachés par le rideau de fumée de la complexité et des discours légitimants.

Loi 4.

L'EFFRAYANTE BANALITÉ DU CLIENTÉLISME

> *« Le peuple se plaint hautement que vous vous êtes moqué de lui : il se plaint que dernièrement, lorsqu'on lui a fait une distribution gratuite de blé, vous en avez marqué votre mécontentement. »*
>
> Shakespeare, *Coriolan*

Pourquoi la dette de l'État grandit-elle ? Pourquoi l'État élargit-il sans cesse son emprise, se chargeant de coûteuses missions qu'il peine à financer ? Si la puissance publique ne peut s'empêcher de grossir sans que les recettes, malgré une pression fiscale sans cesse plus élevée, puissent suivre, c'est parce qu'elle est entraînée dans une logique très banale et d'antique mémoire : celle du clientélisme.

L'origine du mot est riche d'enseignements. Dans l'Antiquité romaine, la « clientèle » était pour un riche Romain la foule de ses obligés : affranchis, pauvres à qui l'on fait l'aumône, artistes stipendiés, tous ceux enfin qui vivaient plus ou moins exclusivement de ses libéralités. Autant de gens qui devaient régulièrement venir rendre hommage à leur patron. Ce système n'était qu'un aspect d'une institution bien plus vaste en vertu de laquelle les citoyens riches prenaient place dans la Cité et gagnaient du pouvoir politique au moyen de la redistribution d'une partie de leur richesse : l'évergétisme. Comme Paul Veyne l'a décrite [I], cette institution, qui existait dans les mondes grec et romain, faisait des citoyens les plus aisés les partenaires naturels des grands événements culturels – ce sont les évergètes qui, à Athènes, finançaient les concours dramatiques qui ont

couronné Sophocle ou Euripide – et des jeux publics. On ne devenait politiquement important qu'en dilapidant une fortune importante auprès des populations. Philippe Fabry[2] remarque d'ailleurs qu'il faut sans doute voir dans la propension de nos politiciens à mettre en avant telle subvention, « *comme si elle provenait de sa poche* », une sorte de survivance de cette pratique. Elle cherche à renouer, peut-être même inconsciemment, avec « *cette image du prince débonnaire prompt aux libéralités* » que l'empereur Auguste voulut populariser en reprenant ces pratiques traditionnelles. Mais, grande différence avec le réel évergétisme, Auguste, comme les politiciens aujourd'hui, faisait en réalité ses dons avec l'argent public, c'est-à-dire celui des contribuables préalablement spoliés…

Le clientélisme, en somme, est la plus vieille forme d'achat du pouvoir politique. S'il s'agissait dans l'Antiquité d'une institution tout à fait officielle et même légalement codifiée, avec l'histoire elle connut une évolution qui mena ces pratiques à la clandestinité, sans en faire pour autant diminuer l'importance.

Louis XIV fut sans doute à l'origine de la renaissance de l'institution, désormais transformée, du clientélisme. Pour mettre au pas une noblesse toujours travaillée par de vieilles tendances à défier le pouvoir royal, le Roi-Soleil avait mis en place un formidable piège : Versailles. Ce château était pour les nobles le terrible huis clos de toutes les ambitions sociales. Sous Louis XIV, tous les postes, évêchés, abbayes, titres, positions et prébendes diverses s'obtenaient par le roi. Ce dernier s'était institué le distributeur unique de toutes les bonnes fortunes que l'État pouvait procurer, tout en travaillant à ce que, devenu plus centralisé que jamais, il ne puisse en exister aucune en dehors de lui. Si tous les courtisans accourent à Versailles et s'y entassent jusque sous les combles, s'ils passent leurs journées à guetter les déplacements du roi, s'échinent pour un simple regard, c'est parce que du roi, et de lui seul, pouvait venir la fortune.

La cour assemblée à Versailles, pleine de nobles pressés et fatigués, anxieux à l'idée d'attraper un mot ou un regard du roi, était un formidable outil de contrôle politique, comme l'a montré Elias[3]. Ce contrôle était obtenu par la force invincible des cordons de la bourse tenus d'une main de fer par le monarque. Ayant confisqué, interdit ou détruit toute richesse qui ne dépendait pas directement de lui, le roi s'était octroyé le monopole des richesses et des honneurs sans lesquels un noble ne pouvait tenir son rang,

c'est-à-dire survivre. José Cabanis rappelle la peinture saisissante que Saint-Simon donna de la cour : « *[...] si le roi venait à vous distinguer, c'était, dit Saint-Simon, "la fortune tout à coup" qui vous "prenait la main". [...] On vivait des grâces du roi. Même sans mot dire, on quémandait. "Le roi fait des libéralités immenses ; en vérité, il ne faut point désespérer : quoiqu'on ne soit point son valet de chambre, il peut arriver qu'en faisant sa cour, on se trouvera sous ce qu'il jette" (Mme de Sévigné). [...] On mesure la dépendance des grands seigneurs à lire cette lettre de la duchesse de Saint-Simon qui réclame ses appointements de dame d'honneur : elle ne sait plus, dit-elle, "où prendre un sol pour vivre". [...] à la cour jusqu'à la mort, si favorisé qu'on ait pu être, on attendait du roi toujours plus*[4]. »

Avec une clairvoyance stupéfiante, La Boétie avait parfaitement expliqué comment ces faveurs du pouvoir en constituaient le ciment même. Le tyran distribue des avantages à quelques-uns, en fait « *les compagnons de ses plaisirs, les maquereaux de ses voluptés et les bénéficiaires de ses rapines*[5] ». Ces quelques-uns corrompent à leur tour d'autres personnes avec les mêmes moyens, et ainsi de suite. Qui suivra le fil de ces faveurs en cascade « *verra non pas six, mais cent mille et des millions qui tiennent au tyran par cette chaîne ininterrompue qui les soude et les attache à lui*[6] ». La croissance de l'État, toujours elle, est aussi la conséquence d'un tel mécanisme. C'est ainsi que, pour le Sénat romain sous Jules César, « *l'établissement de nouvelles fonctions, l'institution de nouveaux offices* », ne servait pas à réorganiser la justice mais à « *donner de nouveaux soutiens à la tyrannie*[7] ». Il existe un lien direct entre clientélisme et soumission, donc entre clientélisme et prédation, car les cadeaux distribués sont toujours issus d'une manière de vol. Il suffit pour que la domination tienne de faire un nombre suffisant de clients en tout genre : « *Par les gains et les faveurs qu'on reçoit des tyrans, on en arrive à ce point qu'ils se trouvent presque aussi nombreux, ceux auxquels la tyrannie profite que ceux auxquels la liberté plairait*[8]. »

Cet État qui a le pouvoir d'élever qui lui plaît, de distribuer à qui il juge opportun, de récompenser les serviteurs les plus empressés, les laudateurs les plus remarquables, n'a au fond jamais changé. Comme l'a montré Philippe d'Iribarne dans son étude de la culture française[9], l'empreinte de Versailles ne s'est pas effacée avec la Révolution. Elle a simplement pris des formes différentes. Beaucoup des choses que nous estimons naturelles aujourd'hui dans notre fonctionnement politique s'expliquent par ces sédiments d'absolutisme qui fondent notre République.

Dans son livre *Pour une vraie concurrence des monnaies* [10], Hayek fait un lien entre démocratie clientéliste et monopole public de l'émission monétaire. Ce dernier permettait en effet de financer à bon compte les opérations de séduction des populations au moyen de la distribution de multiples avantages. Une distribution qui est en fait une illusion, répétons-le, puisqu'elle ne fait que redonner ce qui est prélevé d'une manière ou d'une autre – via la dévaluation de la monnaie en l'occurrence – auprès des populations elles-mêmes. « *Un coup d'arrêt ne peut être mis au processus d'achat par les gouvernements du soutien de majorités (en accordant des faveurs spéciales à un nombre toujours croissant de groupes pourvus d'intérêts particuliers) que si la population vient à percevoir qu'elle paie en taxes déguisées (ou prête volontairement) toute la monnaie que le gouvernement est en mesure de dépenser.* » L'indépendance des banques centrales a précisément été mise en place pour éviter les manipulations monétaires. Depuis lors, le clientélisme a dû trouver d'autres sources de financement : la hausse de la fiscalité et l'endettement en sont les manifestations les plus éclatantes.

Distribuer des richesses pour attirer les faveurs du peuple, faire taire les oppositions et ainsi conserver ou obtenir le pouvoir sont parmi les plus anciens principes politiques. Mais la République, précisément, avait été fondée en réaction à l'arbitraire du monarque, à la confiscation des biens pour servir aux privilèges d'une classe. Si l'État a une quelconque légitimité, c'est parce qu'il nous protège de l'abus que d'autres, par violence ou par ruse, veulent faire de notre propriété. Il est censé poser de strictes barrières à l'égoïsme de chacun, et non organiser la domination de quelques-uns. Il doit utiliser son pouvoir de coercition pour empêcher toute forme d'exploitation, et non présider à l'exploitation des moins chanceux par une caste de gens plus malins et mieux introduits que les autres.

Bien sûr, il existe de nombreuses règles censées empêcher l'utilisation des moyens publics à des fins de promotion personnelle. Leur nom résonne parfois dans les médias à l'occasion d'un procès d'homme politique pris la main dans le sac : *« corruption passive », « prise illégale d'intérêt », « recel d'abus de biens sociaux », « détournement de fonds publics », etc.* On utilisait autrefois le joli mot de « prévarication ». Des règles comptables existent pour l'empêcher, des commissions ont été créées pour en

débarrasser théoriquement les décisions publiques les plus sensibles, des corps d'inspecteurs indépendants existent pour leur faire la chasse. Il n'empêche. Il suffit d'avoir mis un jour un pied dans le monde politique pour savoir que le clientélisme y est roi, qu'il y est omniprésent, et même en grande partie, je le crois, indispensable à une réussite politique.

Il ne prend qu'exceptionnellement la forme de montages subtils, d'enveloppes distribuées, de transgression abrupte de normes. La plupart du temps, il se situe plutôt dans cette zone grise des actions politiques qui peuvent se parer des oripeaux du bien commun pour mieux voiler le service rendu à quelques-uns, voire à un seul.

Nombreuses sont les formes de clientélisme. Elles reviennent toujours à ce principe : un responsable politique ayant certains pouvoirs va décider d'octroyer des ressources publiques à une ou plusieurs personnes afin de se gagner leurs faveurs. Certes, convaincre et séduire sont au cœur de l'activité politique : un candidat va, on l'a vu plus haut, avoir intérêt à régler son programme sur les désirs de l'électeur médian. Mais l'utilisation pour ce faire de l'argent public en est évidemment une déviance. Le privilège octroyé à quelques-uns ne crée pas seulement une inégalité, il est surtout inique car il prive la personne qui aurait dû bénéficier de cette ressource si la décision avait été guidée par une autre rationalité que l'intérêt de l'élu.

Les collectivités locales, au premier rang desquelles les communes, sont par excellence le royaume du clientélisme. Même dans une ville de bonne taille, il est facile pour un électeur d'avoir un contact avec son maire ou un adjoint. Pour un élu souhaitant sa réélection, le nombre de gens à convaincre n'est pas très élevé : on peut parfaitement, dans une ville de 50 000 habitants, être élu avec moins de 10 000 voix. Si le travail de clientélisme tout au long du mandat est fait avec méthode et constance, et compte tenu de ceux qui par principe voteront pour le candidat de votre parti, vous faites facilement le tour de votre base.

Parce que la ville est en contact avec la vie quotidienne des habitants, les services qu'elle peut leur rendre sont considérables. Place en crèche, dans l'école publique bien cotée et en logement social font partie des demandes les plus courantes. Bouleverser une liste d'attente opaque dont les critères de classement sont inconnus est facile. Peu d'élus y résistent. Pour le militant zélé, le cousin, l'ami ou même celui qui aura su insister

suffisamment, la place pour le rejeton et l'appartement finissent par être acquis. Je ne dirai rien de la place dans l'école publique courue dont l'accès est limité par une carte scolaire théorique : cela n'est l'affaire que d'un simple coup de fil. Hormis ces cas très simples, la forme la plus courante du clientélisme, et la moins cachée, est la subvention à une association. Nombre d'entre elles remplissent en effet un rôle socialement utile, mais la facilité de création et l'infinie diversité des objectifs qu'elles se fixent en font le véhicule privilégié de la distribution d'argent public à ses amis.

Fournir un emploi est aussi l'un des services que la clientèle apprécie tout particulièrement. Il n'est pas toujours facile de placer quelqu'un dans une entreprise privée, mais le cas se produit : comme elle embauchera rarement par pure amitié, il faudra alors que l'élu lui rende en retour d'importants services, comme l'octroi facilité de marchés publics. La chose n'est pas sans exemple, loin de là. Le plus facile reste tout de même de disposer directement d'emplois auxquels on pourra affecter les clients. Les emplois publics, quand ils ne sont pas pourvus par un concours contraignant, ont cette utilité. La multiplication des postes « sous contrat privé » constitue une formidable occasion pour les élus locaux qui disposent d'une considérable réserve à utiliser. Ces postes sont alors de véritables actifs : des ressources en échange desquelles on pourra obtenir le zèle militant ou toutes sortes de services. Max Weber avait déjà souligné combien le jeu politique était fondé sur la capacité à distribuer des postes : « *De nos jours, ce sont des postes de toutes sortes dans les partis, dans les journaux, dans les coopératives, dans les caisses de sécurité sociale, dans les municipalités ou dans l'administration de l'État que les chefs de parti distribuent à leurs partisans pour leurs bons et loyaux services. Toutes les luttes partisanes […] sont aussi et surtout des rivalités pour contrôler la distribution des emplois* [11]. » Le texte, écrit il y a un siècle, n'a pas pris une ride, il faut en convenir.

La politique du logement est typique en France des ratages de la puissance publique [12]. Sous couvert de solidarité, elle gaspille les ressources et n'obtient que des effets contraires à ceux visés. Pour beaucoup de maires, les HLM constituent un volet essentiel de leur stratégie électorale. Non seulement certains savent que la sociologie particulière de ces logements favorise le vote en faveur de leur parti, mais en plus le remplissage attentif des places disponibles par des affidés renforce avec efficacité leur base électorale. Cela explique que, dans certaines villes de

gauche des Hauts-de-Seine, 100 % des nouveaux logements construits soient des HLM. Pour être tout à fait juste, il est aussi vrai que les villes de droite vont avoir tendance à limiter des logements sociaux qui auraient une fâcheuse propension à développer un vote opposé…

Parmi les exemples si nombreux que l'on pourrait citer, je ne convoquerai ici, pour l'anecdote, que celle de ce fonctionnaire ayant rang de préfet, propriétaire d'une dizaine de logements en région parisienne, percevant environ 190 000 euros de revenus annuels, mais qui ne dédaigne pas de loger en HLM dans la ville de Puteaux, dans les Hauts-de-Seine – il est vrai dans une résidence flambant neuve. Une ville réputée pour l'excellence particulière du clientélisme qui y est pratiqué avec opiniâtreté depuis des générations – littéralement, puisque l'actuelle maire est la fille du précédent.

Il existe bien d'autres moyens pour un élu d'offrir de petits cadeaux destinés à s'assurer de l'adhésion de quelqu'un. L'invitation aux réceptions, cocktails et autres événements culturels ou festifs organisés par la mairie en est un. La liste des invités est à la totale discrétion des élus. Pour beaucoup de gens, ces buffets annuels où le champagne coule à flots et les petits fours fournis par un grand traiteur sont des moments très attendus.

Dans une ville dans laquelle j'avais résidé, le maire avait eu l'adroite idée d'octroyer des places gratuites illimitées dans les parkings municipaux. Des militants méritants en bénéficièrent des années, probablement sans la moindre culpabilité, utilisant ces parkings comme garage à l'année. Cet avantage en nature correspond à un cadeau de plusieurs milliers d'euros.

Dans les villes où certaines communautés religieuses sont particulièrement fortes, le clientélisme politique s'oriente tout naturellement vers elles. Le maire de Saint-Denis avait autorisé moins d'un mois après les attentats de Paris en novembre 2015 un meeting de Tariq Ramadan pour stigmatiser l'état d'urgence, mais a fait interdire un meeting pour la laïcité en invoquant des risques de troubles à l'ordre public. Deux poids, deux mesures, dont les motivations sont aisées à comprendre.

Les députés ne sont pas en reste. Leur élection dépend d'une circonscription. Le public à convaincre est large – 80 000 électeurs en moyenne – mais clairement identifié. Pour plaire à leur électorat, ils ont

bien moins de marges de manœuvre à leur disposition que les maires, mais l'Assemblée nationale les a tout de même pourvus d'une petite provende : la réserve parlementaire. Il s'agit d'une somme allouée à chaque groupe politique et répartie ensuite entre les parlementaires de façon entièrement arbitraire. Chaque député prend bien soin d'allouer la sienne à des équipements ou à des projets situés sur son territoire. Rien, mis à part la nécessité reconnue du clientélisme, ne justifie un tel mécanisme. D'un montant de 150 millions d'euros en 2011, l'Assemblée l'a très longtemps tenue secrète, ne donnant aucun détail sur la façon dont elle était utilisée. Au nom de la « séparation des pouvoirs », qui est l'argument utilisé par le Parlement pour ne rendre de comptes à personne et conserver autant que possible l'opacité de ses pratiques. Il aura fallu l'opiniâtreté d'un simple citoyen, professeur de mathématiques dans le civil, pour contraindre l'Assemblée à mettre cartes sur table. Après avoir sollicité des dizaines de fois sans succès le député de sa circonscription, un certain Jérôme Cahuzac, et bataillé pendant deux ans, Hervé Lebreton a fini en 2013 par obtenir gain de cause. Il lui aura fallu saisir le tribunal administratif. C'est à la suite de cette publication forcée que le Sénat a adopté un amendement à la loi sur la transparence de la vie publique, qui impose désormais la publication annuelle des subventions accordées pour chaque parlementaire. L'État n'a pas apprécié du tout cette rébellion d'un citoyen contre ses tripotages discrets de l'argent public. Il a inscrit Hervé Lebreton sur le fameux fichier S, celui des personnes « à surveiller », où figurent avant tout des terroristes potentiels. On ne plaisante pas avec les empêcheurs de dépenser en rond.

Le clientélisme n'est somme toute qu'une dimension marginale de la déviance politique par comparaison avec celle dont il va être question dans ce qui suit. Le scandale le plus profond de l'étatisme n'est pas que les politiques prospèrent en rendant des services ici et là, il est que l'État tout entier puisse être décrit comme une immense machine à servir des intérêts particuliers. Il est qu'en effet certains groupes parviennent à influencer les décisions de l'État afin de pouvoir profiter de privilèges payés par d'autres.

---

1. Veyne Paul, *Le Pain et le Cirque*, Seuil, 1995.

2. Fabry Philippe, *Rome, du libéralisme au socialisme : leçon antique pour notre temps*, Jean-Cyrille Godefroy, 2014, p. 68.

3. Elias Norbert, *La Société de cour*, Flammarion, 2008 (1974).
4. Cabanis José, *Saint-Simon l'admirable*, Gallimard, 1974, p. 21.
5. La Boétie Étienne de, *op. cit.*, p. 39.
6. *Ibid*.
7. *Ibid*.
8. *Ibid*.
9. Iribarne Philippe (d'), *La Logique de l'honneur*, Seuil, 1993.
10. Hayek Friedrich A., *The Denationalisation of Money*, The Institute of Economics Affairs, 1978.
11. Weber Max, *op. cit.,* p. 115.
12. Voir par exemple Julienne Christian, *Comprendre la crise du logement*, Les Belles Lettres, 2009.

Loi 5.

L'ÉTAT EST AU SERVICE D'INTÉRÊTS PARTICULIERS

« Il me faut trouver un truc pour arriver d'une façon ou d'une autre tout en gardant ce qui est à moi, à participer au fricot de communauté avec ces gens-là… »

Aristophane, *L'Assemblée des femmes* [1]

Dans un livre devenu un classique, le sociologue Serge Moscovici [2] montre que la société est dominée non pas par la majorité, comme le voudrait une représentation naïve, mais par les « minorités actives », c'est-à-dire les groupes d'intérêt qui savent se fédérer, utiliser l'influence avec adresse pour imposer leurs points de vue.

C'est aussi ce que décrit l'économiste Mancur Olson [3]. Ce dernier part d'un étonnement devant la participation des individus aux actions collectives : en toute logique, celle-ci devrait être impossible ! En effet, si l'on considère qu'une action à plusieurs représente un coût pour celui qui y participe – il faut y passer du temps, voire y investir son propre argent – mais un gain incertain – obtenir une augmentation de salaire à la suite de la revendication par exemple –, il est tentant de laisser les autres agir sans prendre soi-même de risques. Tout individu rationnel devrait normalement avoir tendance à jouer les « passagers clandestins », *free rider*, en anglais : il attendra de bénéficier des résultats de l'action collective en se gardant bien d'y investir ses ressources. Cette tentation de ne pas payer « le prix du voyage » est d'autant plus forte que le groupe est grand – le tire-au-flanc sera moins visible. C'est le fameux « paradoxe d'Olson ».

Pourquoi les actions collectives ont-elles tout de même lieu ? En bonne partie parce que des groupes parviennent à s'approprier exclusivement le fruit de leur action : il est alors impossible de gagner sans participer. Ces groupes sont par nature plus petits, puisqu'il est plus difficile de s'organiser quand on est très nombreux. C'est pourquoi, comme le suggérait Moscovici, les minorités actives sont plus efficaces que les majorités. Ce sont elles qui dirigent la société en pratique ! « *Comme les groupes relativement petits sont fréquemment capables de s'organiser sur la base du volontariat et d'agir en conformité avec leurs intérêts communs et que les grands groupes ne sont pas dans l'ensemble en mesure d'y parvenir, l'issue du combat politique qui oppose les groupes rivaux n'est pas symétrique... Les groupes les plus petits réussissent souvent à battre les plus grands qui, dans une démocratie, seraient naturellement censés l'emporter* [4]. » Nouvelle désillusion concernant le rêve démocratique de la majorité qui dirige…

Les signes tangibles de la réalité de ce phénomène sont, hélas, très nombreux. Leur description pourrait remplir des milliers de pages. Ils font l'objet d'ailleurs de maints livres spécifiques les décrivant dans le détail. Je n'en propose ici qu'un florilège.

Des élus qui se servent

Les premiers bénéficiaires d'avantages sont les élus eux-mêmes. La France les aime tant qu'elle a en plus que n'importe où ailleurs. Avec plus de 668 000 élus, soit un pour 64 électeurs, nous en avons proportionnellement six fois plus qu'aux États-Unis et 30 % de plus qu'en Allemagne.

Au contact direct avec l'État, et même partie intégrante de ce dernier, ils sont tout naturellement aux premières loges pour s'assurer que le système… ne les oublie pas. En plus des rentes et avantages conférés à d'autres dans le cadre d'un clientélisme qui fait en quelque sorte partie du métier, les politiques bénéficient eux-mêmes de quelques douceurs publiques.

Ancien directeur de cabinet à la mairie d'Évry, Philippe Pascot est devenu le grand pourfendeur de ces comportements qu'il connaît mieux que personne. Le témoignage qu'il livre est de première main,

incontestable – et incontesté, car ses livres sont accompagnés du silence général, que dire en effet ? Il décrit les « *salaires exorbitants, exonérations d'impôts, retraite douillette, cumuls, emplois fictifs, déclaration d'intérêts et d'activités bidon et tant d'autres arrangements entre amis*[5] ». Pascot mène un travail de dénonciation systématique des élus indélicats, voire carrément déviants. « *J'ai répertorié depuis trois ans entre 1 000 et 1 200 élus [...] dont j'ai réussi à trouver une trace de turpitude judiciaire, fiscale ou autres*[6] ... »

En dehors même des cas de déviance, ce sont les conditions de vie tout à fait officielles dont bénéficient les élus qui peuvent choquer : rémunérations élevées – 11 391 euros nets par mois pour un sénateur –, dont seule une partie est imposable, indemnisations forfaitaires dont ils doivent rarement justifier l'emploi, prêts personnels à taux préférentiels, restaurants gastronomiques hypersubventionnés, voyages gratuits en première classe, voitures de fonction, *etc.* Alors que les pensions par répartition vont connaître une baisse inéluctable pour les salariés du secteur privé, celles des parlementaires sont garanties à 100 %, et d'un niveau inouï : il suffit d'un seul mandat pour obtenir une retraite de 1 200 euros par mois, soit ce que touchent 43 % des retraités, qui ont eux cotisé quarante ans et plus ! Le statut d'élu – je ne parle évidemment pas ici des maires de communes rurales – fait entrer, à un certain niveau, dans un monde parallèle, affranchi des contingences normales de la vie économique. Un monde où l'État, bon bougre, vous loge, vous véhicule, vous nourrit et vous paye généreusement. Une aristocratie qui ne nous choque pas beaucoup car nous n'avons au fond jamais perdu l'habitude de ce genre de caste de privilégiés.

Les privilèges de la bureaucratie

Les fonctionnaires composent la deuxième catégorie dont les avantages posent question. Eux aussi sont près du pouvoir, tout près, et le détiennent même dans une large mesure. Rien d'étonnant à ce qu'ils se servent. Faibles face à eux et dépendants de leur bon vouloir, les politiques sont amenés à « lâcher du lest » en cédant à beaucoup de revendications, voire en prévenant les demandes par d'opportuns cadeaux. La paix sociale est à ce prix ; un prix modeste puisqu'il est payé avec l'argent des autres.

L'empilement de ces libéralités en faveur des fonctionnaires contribue à faire d'eux, à plus d'un titre, des privilégiés.

Au début du XXe siècle, Max Weber décrivait « *une augmentation croissante du nombre des postes administratifs, conséquence de la bureaucratisation généralisée* », mais aussi de « *l'ambition croissante des citoyens attirés par la sinécure d'une situation administrative devenue aujourd'hui une sorte d'assurance spécifique pour l'avenir*[7] ». Pour lutter contre cette tendance, le sociologue saluait « *le développement de la fonction publique moderne, qui exige de nos jours un corps de travailleurs intellectuels spécialisés, hautement qualifiés, préparés à leur tâche professionnelle par une formation de plusieurs années et animés par un honneur corporatif très développé sur le chapitre de l'intégrité*[8] ». Cette « fonction publique moderne » annonce certes notre École nationale d'administration, dont le principe est enthousiasmant, mais il est frappant de remarquer que la forme tant critiquée de la supposée ancienne bureaucratie-sinécure nous semble aussi diablement familière. Il est clair que la seconde n'a pas effacé la première, qui prospère d'autant plus que le secteur privé est perçu comme plus risqué et donc l'emploi à vie plus précieux. L'intégrité, en somme, n'est pas – plus ? – une caractéristique suffisamment dominante de notre administration. Non pas que celle-ci se comportât de façon malhonnête bien sûr, les authentiques forfaits étant sans doute limités – quoique réels et révoltants –, mais qu'elle a paresseusement tendance à considérer un emploi public comme une rente. Si tout travail mérite salaire, sans doute devrait-on aussi se souvenir dans certaines administrations que « tout salaire mérite travail » ! J'appelle « manque d'intégrité », autrement dit, cette incroyable légèreté de tant de bureaucrates et de politiques qui considèrent l'argent public comme inépuisable et sa dépense inconsidérée comme naturelle. C'est la même perversité qui permet au Sénat de rémunérer les jardiniers du Luxembourg trois fois le salaire du marché, à l'Élysée d'employer pour le président un coiffeur payé près de 10 000 euros par mois, à un haut fonctionnaire d'accumuler 40 000 euros de frais de taxi, à un préfet de loger en HLM tout en étant propriétaire d'un vaste appartement. Autant d'actions commises peut-être de bonne foi, par des personnes agissant avec l'innocence stupéfiante d'un enfant qui utiliserait à volonté la carte bancaire de ses parents pour satisfaire ses caprices.

Les conditions dont bénéficient les fonctionnaires par rapport à celles des salariés du privé sont impressionnantes[9] : 0 jour de carence contre 3 – ce qui, sans surprise, dope l'absentéisme dans le public : 27,5 jours en moyenne contre 15,5 jours dans le privé ; 45 jours de congé contre 36 ; une rémunération moyenne nette de 2 153 euros contre 2 130 euros ; une retraite à 60 ans et 10 mois contre 62 ans et 4 mois ; des pensions de réversion sans condition d'âge ni de ressources ; des allocations familiales spécifiques – le « supplément familial de traitement » – en plus des allocations touchées par toutes les familles ; un contingent réservé de 5 % du logement social ; l'emploi à vie pour 80 % des agents ; *etc.*

Les agents qui ont la chance d'être affectés outre-mer bénéficient d'une pluie d'avantages particuliers : majoration salariale pour « vie chère » allant de 25 % à 108 % du traitement, indemnité d'éloignement allant de 10 à 23 mois de traitement brut, majoration de cette prime de 10 % en cas de départ avec le conjoint, billet d'avion aller-retour gratuit tous les trois ans, congés « bonifiés », retraite elle aussi bonifiée de 35 à 75 %, *etc.* Rien n'est trop beau pour attirer les fonctionnaires sous le soleil de notre bel outre-mer… dont ils peuvent parfaitement être originaires ! La prime d'éloignement récompense alors celui qui en réalité est rentré chez lui…

Les agents des collectivités locales ne sont pas en reste. Un rapport de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur publié en juin 2016 livrait un incroyable tableau de la gestion du personnel du département du Var entre 2009 et 2015. Loin de jouer les passagers clandestins, ces fonctionnaires du conseil général voyagent plutôt en première classe. Leur temps de travail est inférieur à la durée légale, certains fonctionnaires travaillant 1 544 heures par an contre les 1 607 statutaires. En 2014, estime la chambre, ce sont au moins 284 000 heures de travail qui n'ont pas été effectuées, soit l'équivalent de 180 emplois à temps plein. Bénéficiant par dérogation de deux jours supplémentaires de congé par an par rapport à leurs homologues d'autres départements, sept de plus leur sont fort généreusement accordés par le président du conseil général. Mais ce n'est pas tout : les agents ayant le plus d'ancienneté peuvent aussi bénéficier de sept nouveaux jours de repos. Et cela sans mentionner les autorisations d'absence accordées à titre exceptionnel – obsèques, mariage, examens –, mais dont la durée peut en pratique dépasser six jours. Si l'on imagine qu'un petit malin parvient à maximiser

ses congés, il pourra atteindre près de dix semaines de congés payés ! Après avoir mentionné que différentes primes sans justification réelle sont aussi ajoutées au traitement de nombre de fonctionnaires, on aura une image assez édifiante des conditions de travail.

Le problème des privilèges, je le répète, n'est pas que certaines personnes vivent bien – cela est le souci des obsédés de l'égalitarisme, qui sont d'ailleurs souvent ceux qui défendent en fait les privilèges les plus scandaleux –, mais que ces avantages doivent être financés par d'autres : dans le Var, la taxe foncière a été augmentée de près de 20 % en 2015...

Si l'on observe les groupes de fonctionnaires qui bénéficient d'avantages grâce à l'État, on se rend compte d'un principe frappant : plus on est proche du centre de décision, plus les avantages que l'on parvient à capter sont importants. C'est ainsi que Bercy, citadelle où se prennent les décisions économiques et se répartissent les deniers publics, compte à lui seul 193 des 219 fonctionnaires les mieux payés de France. Les administrateurs des finances publiques y gagnent entre 15 000 et 20 000 euros par mois.

L'administration européenne n'est pas en reste. En décembre 2015, le quotidien belge *Le Peuple* dénonçait les 10 000 fonctionnaires européens dont les salaires étaient supérieurs à ceux des chefs des États membres et l'augmentation de 60 % des effectifs de la bureaucratie bruxelloise en dix ans. Pour la seule année 2015, le nombre de juges européens rétribués 18 600 euros par mois a presque doublé ! Une rémunération d'autant plus confortable que les fonctionnaires européens ne paient des impôts que sur 90 % de leur salaire de base et qu'elle ne tient pas compte des 16 % de prime versés à tous les fonctionnaires européens au titre de l'éloignement de leur pays. Si l'on ajoute enfin que le taux d'imposition dont ils bénéficient est très faible, on aura compris que, fort logiquement, la super-bureaucratie européenne ne fait pas exception à la loi d'airain du traitement préférentiel que les membres d'un système se réservent à eux-mêmes.

L'influence d'innombrables lobbies

Limiter la liste des groupes minoritaires bénéficiant de privilèges aux seuls politiciens et bureaucrates serait une grande erreur. Ils ne sont que les têtes de pont d'un nombre important de groupes divers qui ont pu, par leur influence ancienne ou récente, obtenir de confortables rentes et avantages en tout genre.

À tout seigneur tout honneur, mentionnons d'abord les syndicats. Le compromis obtenu en 1944, à la faveur de la participation des communistes à la résistance contre les nazis et à la Libération, n'a pas encore été ne serait-ce qu'écorné. Depuis le rapport du député Nicolas Perruchot [10], qui avait créé un scandale car il disait trop de vérités taboues – et dont l'Assemblée avait voté la mise au secret [11], qui n'a pu être levée que par une transgression délibérée du site Point.fr –, les sombres arcanes du financement des syndicats français sont connus de tous [12]. Le très faible taux de syndicalisation – 8 % en moyenne – n'est pas un problème pour nos syndicats, qui ont gagné il y a maintenant plus de soixante-dix ans le monopole de présentation des candidats au premier tour des élections syndicales et le droit d'être alimentés par de nombreuses et efficaces « pompes à phynances », comme aurait écrit Alfred Jarry, le père d'Ubu. La quasi-totalité des 4 milliards des syndicats vient de financements organisés par l'État. Jusqu'à 2015, les syndicats étaient directement branchés sur l'argent versé obligatoirement à la formation professionnelle par les entreprises, dont ils ponctionnaient 1,5 %. Depuis cette date, le principe n'est guère différent : chaque employeur verse l'équivalent de 0,016 % de sa masse salariale aux syndicats.

Une autre source efficace de rentrées financières est l'argent versé par les comités d'entreprise, eux-mêmes abondés obligatoirement par les entreprises. Une procédure qui n'est pas censée exister mais qui est pourtant efficace. Le comité d'entreprise prend ainsi en charge des dépenses surprenantes, telles que des bouteilles de champagne à étiquette personnalisée pour un mariage ou des produits de beauté. Dans son inimitable style distancié et pince-sans-rire, la Cour des comptes écrit : « *Le caractère systématique des errements constatés conduit à penser qu'ils ne sont la conséquence ni de hasards malheureux ni de défaillances humaines. C'est un système de "fuite" des fonds confiés aux comités d'entreprise qui apparaît* [13]. »

D'autres petits ruisseaux de financement existent, encore plus exotiques. Certains chefs d'entreprise sont ainsi incroyablement généreux

dans leurs achats d'encarts publicitaires dans les journaux syndicaux, comme celui qu'Henri Proglio, alors candidat à la direction d'EDF, avait fait payer à son entreprise d'alors, Véolia, pour un montant de 120 000 euros. Un encart dans *La Vie ouvrière*, journal de la CGT, qui était ainsi jugé équivalent, notent David et Broignart, « *à trente secondes [de publicité] [...] lors de la finale de la Coupe du monde de rugby entre la France et la Nouvelle-Zélande* [14] ».

Mais la majeure partie du financement des syndicats est indirecte : elle est fournie par la mise à disposition de personnel à disposition des syndicats. Pour les grandes entreprises publiques telles que la SNCF, la RATP et Air France, ce sont entre 30 000 et 40 000 équivalents temps plein qui sont détachés à l'activité syndicale.

Viennent après les syndicats, dans la liste des chouchous de l'État-providence, les salariés des entreprises publiques ou semi-publiques.

La SNCF détient sans doute la palme. Les privilèges dont bénéficient ses agents sont légendaires : temps de travail inférieur à la moyenne des salariés français pour des salaires 15 à 30 % supérieurs, primes nombreuses, billets gratuits, retraite pour la plupart entre 50 et 55 ans, *etc.* Ces avantages sont en bonne partie responsables d'un coût global de la SNCF supérieur de 30 % à la moyenne des autres compagnies ferroviaires européennes. Pour financer ces carrières si courtes et ces avantages en tout genre, le contribuable est mobilisé – même s'il ne prend pas le train. Les subventions à la SNCF et à Réseau ferré de France s'élèvent à 12 milliards d'euros par an, soit plus de 700 euros annuels par Français payant l'impôt sur le revenu. Ce qui n'empêche même pas la SNCF d'afficher une dette qui frôle les 50 milliards d'euros en 2015, et que l'État devra bien rembourser un jour.

Issue d'un long passé d'entreprise publique, et encore très dépendante de l'État, EDF en porte encore aujourd'hui les séquelles : ristourne de 90 % sur leur facture pour les agents pour un coût de 2 milliards d'euros par an, salaires privilégiés affichant une moyenne de 3 800 euros par mois pour 32 heures de travail par semaine, 4 mois de vacances et des soins de santé pris en charge, vacances gratuites offertes par le comité d'entreprise, et surtout droit au départ à la retraite à l'âge de 55 ans. La pension est alors calculée sur la base de 75 % des six derniers mois de salaire, et non sur les vingt-cinq meilleures années comme dans le privé. Comme dans la fonction publique, où cette règle des six derniers mois est appliquée, le

petit jeu consiste à augmenter considérablement le salaire six mois avant le départ…

Si les entreprises et travailleurs proches de l'État bénéficient souvent de conditions préférentielles, il faut aussi compter au nombre des bienheureux certains groupes sociaux. Une classe privilégiée par le système doit en particulier être saluée : les séniors [15]. Peu de collectifs ont réussi à mieux se débrouiller pour se ménager de multiples avantages que la génération dite du « baby boom ». Ayant grandi durant les Trente Glorieuses, cette génération, qui avait une vingtaine d'années en 1968, aura goûté à toutes les délices de la prospérité, vivant dans un monde où le progrès était la norme, l'espoir d'une amélioration matérielle des conditions indiscuté et les conditions de protections idéales.

Dans une note publiée au début de 2016, le très sérieux organisme dépendant du Premier ministre France Stratégie [16] remarquait que les dépenses de protection sociale bénéficient majoritairement aux plus de 60 ans : elles représentaient, en 2011, 17,2 % du PIB, soit le double de celles consacrées aux moins de 25 ans, dépenses d'éducation comprises. Sous l'effet de la démographie, ces dépenses en faveur des séniors ont connu une forte augmentation depuis une quarantaine d'années. Les transferts nets – la différence entre les sommes perçues et prélevées – sont dix fois plus importants pour une personne de plus 60 ans que pour un jeune de moins de 25 ans. Ces transferts ne seront pas soutenables à l'avenir, et les économistes de France Stratégie prévoient une nécessaire baisse à venir du niveau des retraites et des remboursements sociaux…

Si vous êtes né avant 1950 et avez travaillé dans le privé, vous avez pu partir à la retraite à 60 ans. Pour les générations plus jeunes, c'est officiellement 62 ans. Mais le déséquilibre du système, notamment celui des complémentaires, qui représentent plus de la moitié des retraites perçues, crée d'ores et déjà des débats autour du passage à 64 ans… ou de la baisse des pensions. Tous les jeunes de 2017 savent pertinemment qu'ils ne toucheront jamais un niveau de retraite égal à celui de leurs aînés, qui ont eu la chance de grandir et de travailler dans l'enthousiasme de la reconstruction. Le problème est mathématique : dans un système fondé sur la répartition, il y aura, en 2050, 1,2 cotisant par retraité, alors qu'il y en avait 4 pour chaque retraité en 1960 [17].

Les jeunes savent que leurs cotisations sont plus lourdes, qu'ils ne

pourront partir en retraite que plus tard et qu'enfin les pensions seront moins élevées. Une sorte de triple peine. En août 2016, la Bundesbank appelait au passage à la retraite à 69 ans en Allemagne… Cela arrivera un jour en France.

Quant à l'Assurance-maladie, personne ne peut aujourd'hui prédire ce qu'elle pourra encore garantir dans trente ans, l'allongement de la durée de vie et l'accroissement du coût des thérapies aidant.

Il est difficile de ne pas assimiler cette inégalité à l'exploitation d'une génération par une autre. D'autant plus qu'aux différences de conditions de protection sociale s'ajoute la charge, pour l'instant indolore, de la dette. Nous ne perdons rien pour attendre ; si les États trouvent encore chaque année tant de prêteurs heureux d'acheter de la dette française, c'est, précisent les analystes, parce qu'ils ont confiance en la capacité du système fiscal français, assez performant il faut le dire, à soutirer l'argent pour rembourser. Nous voici prévenus : jusqu'à nouvel ordre, et sauf révolution – en général violente et douloureuse pour beaucoup –, il faudra rembourser nos 2 100 milliards de dettes. Si l'on doit fustiger, comme je l'ai fait plus haut, cette « pyramide de Ponzi » des dépenses publiques financées par la dette, il faut reconnaître qu'elle ne fait pas que des malheureux : les premiers participants ont en effet la chance de toucher *réellement* des avantages extraordinaires en regard de leur investissement. Seuls les suivants sont les dindons de la farce.

On pourrait allonger la liste des bénéficiaires de la bienveillance publique à l'envi : éboueurs, dockers, aiguilleurs du ciel, employés des hôpitaux de Paris, intermittents du spectacle, *etc.* Il faudrait aussi y ajouter les entreprises privées qui, par un lobbying efficace, ont réussi à orienter les décisions publiques dans le sens de leur intérêt. Cette influence peut prendre de multiples formes, qui ont toutes leur efficacité : vote d'une niche fiscale, mais aussi abandon de certains projets défavorables, suppression d'amendements dangereux, rendez-vous avec les décideurs politiques… 15 000 lobbies sont répertoriés rien qu'auprès des institutions de l'Union européenne.

Cette capacité des entreprises et groupes d'intérêt divers à influencer les décisions publiques n'est pas nouvelle : en 1949, le sociologue Philip Selznick[18] a montré comment l'agence fédérale Tennessee Valley Authority, mise en place dans le cadre du New Deal de Roosevelt, avait été

progressivement pénétrée par des groupes d'intérêt – notamment agricoles – qui ont détourné son action de ses objectifs initiaux.

Aux États-Unis, le lobbying est pleinement accepté et fait même partie intégrante des campagnes électorales, qui voient les entreprises rivaliser pour donner aux candidats. En 2000, les trois derniers candidats en lice pour la présidentielle américaine avaient dépensé chacun en moyenne 1,5 milliard de dollars au cours des deux dernières années [19]. Légal, ce mode de financement n'en pose pas moins un problème reconnu par beaucoup. Akerlof et Shiller stigmatisent le système électoral américain, dans lequel les donateurs « *parviennent à faire [en sorte que] que des mesures allant dans le sens de l'intérêt général ne voient jamais le jour* [20] ». Des études [21] ont néanmoins montré, de façon assez contre-intuitive, que les groupes d'intérêt s'investissent beaucoup plus dans l'activité de pression que dans les contributions de campagne, qui semblent sans doute un investissement un peu hasardeux – il faut que le bon candidat soit élu !

Le lobbying fait l'objet d'une attention croissante en France. Mais même si la France a totalement prohibé le financement des campagnes par les entreprises, le système d'échange de services – sous forme de postes donnés en retour et de cadeaux divers – revient probablement à peu près au même.

Cela ne signifie pas que la volonté pour une entreprise de faire entendre ses arguments auprès des politiques soit illégitime, bien au contraire. Il s'agit d'un dialogue nécessaire au processus démocratique et à la pertinence des lois votées. Le lobbying, en ce sens, est souhaitable. Cela procède d'une incompréhension profonde de la part de nombreux parlementaires français que de vouloir l'empêcher ou de le stigmatiser par des traitements particuliers.

Le problème n'est pas que les élus parlent avec des entreprises, ni que ces dernières exposent leurs arguments, mais que, par des procédés souterrains impliquant des formes de corruption, des services rendus mutuellement, la décision publique soit détournée au profit de certaines entreprises ou de certaines personnes.

Écoutons Jean-Baptiste Say, dans son *Traité d'économie politique :* « *Du moment qu'un particulier, une classe de particuliers peuvent s'étayer de l'autorité pour s'affranchir d'une concurrence, ils acquièrent un privilège aux dépens de la société ; ils peuvent s'assurer les profits qui ne dérivent pas entièrement des services*

productifs qu'ils ont rendus, mais dont une partie est un véritable impôt mis à leur profit sur les consommateurs ; impôts dont ils partagent presque toujours quelque portion avec l'autorité, qui leur a prêté injustement son appui[22]. » Le privilège, autrement dit, n'est ni plus ni moins que le résultat d'une extorsion. Un marché public octroyé par faveur, mais aussi une concurrence limitée par un règlement opportun, une barrière douanière édifiée à seule fin de protéger une industrie impotente, sont autant de cas de favoritisme dans lequel l'État utilise sa puissance au profit exclusif de quelques-uns. Des études économiques[23] ont montré combien le niveau de corruption d'un pays était corrélé avec celui des barrières à l'entrée placées pour gêner l'arrivée de nouveaux concurrents. Autrement dit, les entreprises en place peuvent influencer de façon significative les décisions politiques pour freiner l'irruption de nouveaux acteurs.

Toute bureaucratie est sujette, à différents degrés, à des formes de corruption. La forme la plus banale est celle du pot-de-vin : le fonctionnaire reçoit un paiement pour délivrer de façon indue un document officiel, une autorisation, un marché… La France ne fait pas partie des meilleurs élèves en la matière, mais elle n'est pas non plus le pire, il faut le reconnaître : en 2015, le rapport *Transparency international* classait la France au 23e rang des pays les moins corrompus de la planète, loin derrière les pays nordiques ou l'Allemagne, mais malgré tout à un niveau honorable sur les 168 pays étudiés. En Inde, une étude[24] a montré que 71 % des admis à l'examen du permis de conduire ne l'avaient en réalité même pas passé et, plus fort encore, que 62 % ne savaient absolument pas conduire !

À tous ces groupes et institutions divers qui gravitent autour de l'État et en obtiennent maints privilèges, comme hier les courtisans auprès du Roi-Soleil, il faut ajouter les minorités violentes qui, par leur habile utilisation des démonstrations de rue, font plier un État subitement apeuré et tremblant.

Des groupes minoritaires bien organisés et habiles à manier tous les outils de la communication parviennent à faire ployer l'État, qui, pour eux, renonce à ses prérogatives et bafoue ouvertement le droit pour accéder à leurs demandes. Jean-Bernard Lévy parle de « vétocratie » pour désigner cette nouvelle et étrange forme de pouvoir : ce sont ceux qui sont « contre » que l'on entend le plus. De Sivens à Notre-Dame-des-Landes, les

« zadistes » sont parvenus à repousser la création d'un barrage et d'un aéroport d'utilité publique[25]. Bonnets rouges, agriculteurs, « gens du voyage » bafouent ouvertement nos lois, occupent l'espace public, provoquent la police et s'y opposent par la violence, bref sont des brèches ouvertes dans le « monopole de la violence physique » décrit par Weber. Or si l'État partage l'emploi de la violence physique avec d'autres, ce n'est plus l'État ! En ce début de XXIe siècle, il traverse une crise paradoxale de son autorité : plus présent que jamais, il n'ose pourtant pas réaffirmer son droit, sentant sa légitimité et l'adhésion des populations tellement affaiblies que la moindre erreur de communication, la moindre image maladroite, pourrait, craint-il, causer sa chute. Ou au moins celle du gouvernement en place. Plus que jamais, le voilà « fort avec les faibles et faible avec les forts ». Les politiques ont compris qu'il valait mieux céder, le prix de la lâcheté à payer dans l'opinion étant infiniment moins élevé que celui d'un courage maladroit.

La description de ces cas de favoritisme a pu sembler longue au lecteur. Je ne me suis pas livré à cet exercice par goût du scandale. Les exemples donnés ne constituent d'ailleurs qu'un grain de sable, un échantillon risible de tout ce qui aurait pu être dénoncé. Il ne s'agit que de quelques éclairages timides sur une réalité que d'autres ouvrages s'emploient à décrire avec beaucoup plus de détails. Mon propos est ailleurs. Je souhaitais souligner que ces faits ne sont pas isolés ou extraordinaires, mais correspondent au contraire au fonctionnement rationnel de la machine étatique, compte tenu de ses contraintes et des intérêts des personnes qui y œuvrent. L'erreur que nous faisons souvent, et que les médias nous encouragent à faire, est de prendre ces dérives, quand par le courage d'un lanceur d'alerte ou le travail des magistrats elles deviennent publiques, comme des exceptions. La condamnation et l'anathème public qui s'ensuivent jouent alors comme des clôtures symboliques de l'affaire : dans notre esprit, le mouton noir a été écarté, le déviant rectifié, le malfaiteur confondu. L'élément exceptionnel une fois extirpé, l'ordinaire peut reprendre ses droits. Mais voir les choses ainsi revient, toutes proportions gardées, évidemment, à faire la même erreur que celle que dénonçait Hannah Arendt dans sa relation du procès du criminel nazi Eichmann[26]. S'il est certes réconfortant de pouvoir penser que certaines

déviances ont pu dépendre de la méchanceté ou de la folie de quelques-uns, cela ne permet pas de comprendre l'immense banalité de ces agissements. Il est rassurant de penser que l'on a pu éradiquer un mal ponctuel et circonscrit en écartant quelques déviants. Comme taxer un geste terroriste de « folie » permet de garder sa confiance générale dans la raison et dans l'humanité. La sauvagerie ne dérange plus tant si elle est le fait de barbares, de non-civilisés, de monstres. Mais la triste réalité est que les pires massacres et les défaillances politiques ont ceci de commun qu'elles ne sont pas « extraordinaires », au sens où il n'est même pas nécessaire de mobiliser des explications mettant entre parenthèses ce que l'on sait du comportement rationnel habituel de l'être humain pour les comprendre. La rationalité peut être mise au service des valeurs les plus criminelles, ou peut simplement, dans le cas qui nous occupe, correspondre à l'intérêt individuel « normal » d'une personne qui a compris les contraintes de son environnement et subit l'influence du milieu dans lequel il évolue.

Certes, on pourra objecter que certains hommes politiques ont des valeurs qui les empêchent de tomber dans ces travers. Je n'en disconviens pas, mais, comme disait Jean Gabin dans le film *Le Président*[27], « *il y a aussi des poissons volants, mais qui ne constituent pas la majorité de l'espèce* ». Au-delà de la boutade, la question n'est pas de mettre en doute l'existence de politiciens réellement soucieux du bien public et incorruptibles face à tous les lobbies, mais de souligner qu'il n'y a aucune raison pour qu'ils le soient. Le système, autrement dit, n'est calibré à aucun moment pour sélectionner réellement de telles personnes. Au contraire, comme je l'ai souligné, compte tenu des comportements des électeurs et des structures politiques, ceux qui jouent le jeu des partis et du clientélisme bénéficient d'un avantage objectif.

Nous vivons donc dans un système qui reproduit une pratique immémoriale de tous les pouvoirs : exploiter le travail de certains au profit de quelques-uns, spolier des gens du fruit de leurs efforts, assurer des privilèges à une minorité de gens bien placés – ceux qui sont proches de l'État. Le grand sociologue allemand Franz Oppenheimer distinguait deux moyens de créer de la richesse : le moyen économique d'abord et le moyen politique ensuite. Le premier correspond à la production, à l'échange, au libre marché ; le second au pillage, au recours à la force[28]. « *En premier lieu,*

tout individu ou groupe d'individus perçoit son revenu par le biais d'une transaction volontaire : soit en recevant une contribution volontaire ou la charité (c'est le cas du club local d'échecs ou de bridge), ou par l'achat volontaire de ses biens ou de services dans le cadre du libre marché (comme le propriétaire de l'épicerie du quartier, le joueur de base-ball, l'ouvrier travaillant dans l'industrie sidérurgique...). Seul le gouvernement obtient ses revenus par le biais de la coercition et de la violence – c'est-à-dire par la menace directe de saisie ou d'emprisonnement si le paiement n'est pas réalisé. Ce prélèvement coercitif est l'"impôt"[29]. »

Notre système politique se fait prédateur d'une façon peut-être plus choquante, puisqu'il est lui hypocritement vêtu, pour paraphraser Victor Hugo dans *Booz endormi*, de probité candide et du lin blanc de l'intérêt général.

Hans-Hermann Hoppe[30] soulignait que la distinction entre droit privé et droit public reproduit seulement, en la rendant pire, la distinction entre droits du commun et droits des princes. En pire, car tout le monde y a accès, donc plus de personnes que dans les régimes monarchiques ! Les membres de la nomenklatura étatique peuvent utiliser ce droit spécial pour se fabriquer des privilèges, discriminer, protéger de la concurrence, créer des rentes.

Cela ne signifie pas que ces méfaits soient pour autant des fatalités, mais qu'un État bien fait devrait – et pourrait ! – bien mieux les encadrer. La dernière partie de ce livre sera l'occasion d'évoquer les façons d'y parvenir. Mais nous sommes encore loin d'avoir fini notre petite visite de la face obscure de l'État. Derrière la mise en scène du pouvoir des politiques et les trémolos de circonstance accompagnant toute évocation de la démocratie – autour du thème du « peuple souverain de lui-même » –, la réalité de notre système est la domination de l'administration, qui s'érige ainsi, au sens propre, en véritable bureaucratie.

---

1. *In Théâtre complet II,* v. 864-881, Gallimard, 1966, cité *in* Deforge Bernard, *op. cit.,* p. 110.
2. Moscovici Serge, *Psychologie des minorités actives*, PUV, 1991 (1976).
3. Olson Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA : Harvard University Press, 1965.
4. *Ibid.*
5. Pascot Philippe, *Pilleurs d'État*, Max Milo, 2015, cité in « Les profiteurs de la République », *Valeurs actuelles*, nº 4145, mai 2016, p. 46.
6. *Id.*, *Du goudron et des plumes. 400 politiques aux prises avec la justice,* Max Milo, 2014 ; *Id.*, *Du goudron et des plumes*. *Tome 2 : Délits d'élus,* Max Milo, 2016.

7. Weber Max, *op. cit.,* p. 117.
8. *Ibid*.
9. Source : « Les profiteurs de la République », *Valeurs actuelles*, nº 4145, mai 2016, p. 49.
10. Perruchot Nicolas, *Financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs,* rapport présenté à l'Assemblée nationale et rejeté par vote le 30 novembre 2011.
11. À peine d'un an de prison et d'une amende de 15 000 euros. Sic.
12. Sur ce sujet, on pourra aussi lire avec intérêt David Anne-Sophie et Broignart Benoît, *Syndicats filous, salariés floués*, Max Milo, 2012.
13. Cité *in* « Les profiteurs de la République », art. cité, p. 52.
14. David Anne-Sophie et Broignart Benoît, *op. cit.*
15. Sur ce sujet, voir par exemple l'analyse très détaillée d'El Karoui Hakim, *La Lutte des âges : comment les retraités ont pris le pouvoir*, Flammarion, 2013.
16. Cusset Pierre-Yves, D'Albis Hippolyte, Navaux Julien, « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », note d'analyse publiée par *France Stratégie*, nº 37, janvier 2016.
17. Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites.
18. Selznick Philip, *TVA and the Grass Roots : A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley, University of California Press, 1949.
19. Mueller *et al.*, *op. cit.,* p. 570.
20. Akerlof George, Shiller Robert, *op. cit.*, p. 121.
21. Wright John R., « Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives », *American Political Science Review*, 84, June 1990, pp. 417-38.
22. 1803. Cité *in* Tourre Daniel, *Pulp libéralisme : la tradition libérale pour les débutants*, Tulys, p. 90.
23. Aghion Philippe, Roulet Alexandra, *Repenser l'État : pour une social-démocratie de l'innovation*, Seuil, 2011, pp. 102-103.
24. Bertrand M., Djankov S., Hanna R., Mullainathan S., « Obtaining a Driver's License in India : an Experimental Approach to Studying Corruption », *Quarterly Journal of Economics*, 2007, vol. 122, nº 4, pp. 1639-1676.
25. Perri Pascal, *L'Écologie contre la démocratie*, Plein Jour, 2016.
26. Arendt Hannah, *Eichmann à Jérusalem : rapport sur la banalité du mal*, Gallimard, 1997 (1963).
27. Réalisé en 1961 par Henri Verneuil.
28. Oppenheimer Franz, *The State,* New York : Vanguard Press, 1926, pp. 24-27 et *passim*, cité *in* Rothbard Murray, *op. cit.,* p. 60.
29. Rothbard Murray, *op. cit.*, pp. 52-53.
30. Hoppe Hans-Hermann, *op. cit.,* p. 83.

Loi 6.

L'ÉTAT EST DOMINÉ PAR LA BUREAUCRATIE

« La maigreur qui nous défigure, le tableau de notre misère, sont comme un inventaire qui détaille leur abondance. Notre souffrance est un gain pour eux. »
Shakespeare, *Coriolan*

Les fonctionnaires, par définition, vivent de l'État. Ils travaillent pour lui et reçoivent leur traitement de ce dernier. En tant qu'*insiders*, ils sont aussi les plus fins connaisseurs et les plus proches des leviers de pouvoir. C'est logiquement d'abord *à leur service* qu'ils mettent la machine étatique qu'ils sont censés servir.

Quand l'administration dégénère en bureaucratie

L'existence de grands appareils administratifs remonte à fort longtemps. Elle semble historiquement consubstantielle à la formation des villes et de vastes territoires vivant sous la même domination politique. Cette origine place dès son apparition l'administration sous le signe d'une double logique : celle de la nécessité organisationnelle d'une part et celle du contrôle des populations d'autre part.

Plus les agglomérations sont grandes, regroupant un grand nombre de personnes dans un espace restreint, plus le besoin d'établir des règles de cohabitation et de mettre en place des équipements spécifiques se fait sentir. Dans les petites communautés où chacun se connaît et où de puissantes traditions régissent les comportements, les règles sont

simplement orales, transmises avec la culture. Elles ne sont pas extérieures au groupe mais en constituent la structure, elles sont profondément inscrites dans les moindres habitudes. Pensons à la description que donne Claude Lévi-Strauss[1] des tribus bororos et nambikwara, vivant dans l'omniprésence de règles vétilleuses régissant tous les aspects de l'existence – en particulier le choix du conjoint. Il est fort probable que la nécessité de créer des règles de vie en groupe, c'est-à-dire le besoin de préciser des procédures standardisées de vie collective, n'a pu historiquement apparaître qu'à la faveur de l'agrégation de populations nombreuses et d'origines diverses dans un même lieu. Chose inédite, ces dernières ne partageaient pas le même substrat culturel, elles ne portaient donc pas la tradition gravée dans leur chair. Les comportements mutuels *n'allaient pas de soi*. Il fallait donc les préciser. Pour assurer la coexistence pacifique de ces masses agglutinées, il fallait pouvoir, de façon efficace et standardisée, arbitrer les conflits, entretenir des routes et des moulins, bâtir des greniers à céréales, approvisionner en eau, veiller à la propreté des rues pour prévenir les épidémies, *etc.* L'existence de systèmes d'égouts est attestée dès le IVe millénaire avant notre ère dans de nombreuses cités de Mésopotamie. La ville de Ninive, située dans l'actuel Irak, s'était dotée d'un aqueduc au VIIe siècle avant Jésus-Christ. On peut sans trop de risque affirmer que l'appareil administratif est né de cette nécessité matérielle d'organisation des choses. Selon toute vraisemblance apparue pour répondre à la fois aux nécessités du commerce et à celles des pratiques magico-religieuses, l'écriture a permis le développement de techniques de comptabilité, de classement et d'archivage indispensables à l'apparition d'une administration. Administrer, à l'origine, pour reprendre la célèbre définition de l'ingénieur et théoricien français du management Henri Fayol[2], c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler. Ce qui pose comme préalable la capacité de répertorier les biens et les personnes, de comptabiliser les flux, de classer les contributions de chacun. Ces tâches ont été confiées à un corps spécifique de travailleurs, souvent des esclaves, comme l'a rappelé Paulin Ismard[3].

Seconde logique de naissance de l'administration : le contrôle. Asseoir la domination d'un pouvoir unique sur un territoire très vaste supposait la capacité à recevoir des informations et à les transmettre rapidement, d'où

la mise en place de systèmes de communication, en particulier de routes, particulièrement performants pour l'époque. Il fallait aussi être capable de gérer les conflits dont le règlement était centralisé, de comptabiliser les contributions de chaque territoire, d'organiser la répartition de certaines ressources, et surtout de s'assurer de la répression de toute velléité de soulèvement populaire. Les cas d'intégration mis à part – comme l'Empire romain s'efforçait de le faire, mais cela prenait du temps –, les populations vaincues pouvaient à tout moment chercher à reprendre leur liberté. L'administration était la forme civile prise après la victoire par l'armée, le pendant pacifique de la suprématie établie par la force. Étymologiquement liée au fait de « mener par la main », l'administration a pu rapidement passer du statut de courroie de transmission du pouvoir à celui de pouvoir en soi. C'est alors qu'elle est véritablement devenue bureaucratie, c'est-à-dire littéralement un pouvoir détenu par les bureaux.

Le fait bureaucratique ne date donc pas d'hier. L'administration est historiquement une machine qui sert autant à prélever les impôts qu'à veiller au bon déroulement des rites religieux et à s'assurer du contrôle politique. Sa raison d'être fondamentale est l'organisation pratique et le contrôle politique. Deux justifications qui se trouvent naturellement au cœur de la nouvelle bureaucratie qui émerge à partir du XIXe siècle. Sortie du contexte monarchique et arrivant dans le moment très particulier de la révolution industrielle, la bureaucratie a pris une dimension et un pouvoir sans précédent.

On a peine à imaginer aujourd'hui que, jusqu'à la Révolution, la majeure partie des postes à responsabilité étaient confiés sur le fondement de la seule naissance. L'introduction de la référence au talent, c'est-à-dire au seul critère de la capacité, a marqué dès la Révolution française le début de la réalisation pratique d'idéaux qui s'étaient exprimés tout au long du XVIIIe siècle. La création des grandes écoles – l'École normale supérieure puis Polytechnique, notamment – correspondait à cette volonté de former enfin des cadres de la nation de façon systématique et à partir du seul critère de la capacité. En voulant fonder une société sur l'égalité de ses membres et l'efficacité de son organisation, le XIXe siècle a permis l'introduction puis la prise de pouvoir d'un concept central : la rationalité. L'œuvre de Max Weber a constitué une longue réflexion sur l'avènement de cette nouvelle façon de concevoir la société qui représente selon lui un

événement historique majeur. Elle constitue à ses yeux un motif paradoxal de réjouissance et d'inquiétude.

Weber reconnaît sans équivoque que la bureaucratie, entendue non pas seulement au sens moderne d'institution publique, mais comme mode d'organisation adopté par toutes les institutions, y compris les entreprises, est le système le plus efficace. En créant des procédures impersonnelles, des postes hiérarchisés aux attributions claires dont les occupants devront détenir des qualifications précises, la bureaucratie standardise le traitement des tâches liées à l'action collective.

Extrêmement efficace – du moins en théorie et par rapport aux anciens modes d'organisation soumis à des impératifs religieux et à la lourdeur des préséances héréditaires –, la bureaucratie est aussi inquiétante. Weber constate le « *désenchantement du monde* » que l'hégémonie de la rationalité produit, faisant reculer les explications d'ordre religieux ou magique. Il déplore la « *cage de fer de la rationalité*[4] » dans laquelle nous serions tous désormais enfermés. C'est d'ailleurs contre elle que se forma le courant romantique au XIXe siècle.

Craintes que l'histoire récente aura, hélas, mille fois confirmé. Le XXe siècle a tristement illustré la capacité de la bureaucratie à se concevoir comme une machine à organiser les choses en vue d'une fin, quelle qu'elle soit. Selon David Graeber[5], un glissement dans la conception de la rationalité a permis ce basculement préoccupant. Alors qu'elle était initialement une façon d'exprimer la nécessité de réprimer les instincts pour faire civilisation[6], elle est devenue « *une question purement technique, un instrument, une machine, un moyen de calculer comment atteindre le plus efficacement des objectifs qui eux-mêmes ne sauraient en aucune façon être évalués en termes rationnels*[7] ». C'est ainsi que la neutralité fière de l'administration s'est transformée en aveuglement coupable et même en honteuse complicité au cœur du cauchemar nazi. L'historien Robert Paxton[8] a montré que l'administration de Vichy avait précédé et renchéri sur les exigences de l'occupant allemand en matière de lois contre les Juifs.

Si elle a pu devenir un outil froid au service du plus inhumain des objectifs, la dérive contre laquelle Weber mettait en garde était moins dramatique, au moins à court terme. Le sociologue stigmatisait en effet la tendance de l'appareil d'État à donner naissance, comme l'écrit Paulin

Ismard, « *à la construction d'un ordre bureaucratique susceptible de défendre ses propres intérêts, voire de constituer un corps autonome en son sein*[9] ».

Les entreprises, théoriquement dirigées, par l'intermédiaire du manager spécialement appointé, par les actionnaires, dévient en pratique souvent du but supposé de maximisation des revenus des propriétaires. De nombreux travaux d'économistes ont mis en évidence qu'à la place de la recherche du profit les entreprises pouvaient préférer générer des sureffectifs, distribuer des primes et plus généralement poursuivre toutes sortes d'objectifs non marchands qui génèrent ce que Harvey Leibenstein[10] appelait de « l'inefficience X ».

Ce phénomène est présent de façon encore plus prononcée dans les administrations publiques. Le profit n'étant pas le but et la transformation directe en gains monétaires pour les agents étant difficile, les bureaucraties sont guidées par des objectifs non marchands qui n'ont rien à voir avec l'efficacité : la maximisation de leur taille et la protection contre le risque. C'est d'ailleurs aussi Harvey Leibenstein qui montra que, les entreprises publiques étant souvent en situation de monopole, la recherche de la rentabilité y serait plus faible. « L'inefficience X » est plus forte dans les organisations publiques. L'administration travaille avant tout pour elle-même !

Un autre aspect de la dérive de l'administration au service d'elle-même est la fameuse loi proposée par l'essayiste britannique Cyril Northcote Parkinson[11] selon laquelle un travail donné à une administration va augmenter jusqu'à occuper entièrement le temps affecté. Comme une sorte de gaz ne laissant aucun vide, tout « contenant » institutionnel sera rapidement rempli par des tâches découlant de la plus petite mission initiale – elles pourront même apparaître à partir de rien ! La multiplication des fonctionnaires sera le corollaire des tâches nouvelles nécessitant toujours plus de main-d'œuvre à mesure qu'elles se développent.

Un exemple parmi tant d'autres de la comparaison entre public et privé défavorable au premier : rapporté au coût moyen par élève, l'enseignement public coûte 34,5 milliards d'euros de plus que l'enseignement privé sous contrat[12]. La cause ? Une masse salariale proportionnellement plus importante et plus chère, des retraites supérieures et des dépenses de fonctionnement et d'investissement plus élevées.

L'économiste qui a le mieux dénoncé la tendance des administrations à vouloir accroître leur budget est William Niskanen [13]. Le grand avantage – pour lui-même ! – qu'a l'État sur les entreprises est qu'il est par construction en situation de monopole. Les biens publics sont très différents des biens normaux car, contrairement à un marché classique, on ne dispose pas du choix d'acheter ou non, ce qui fait dire à Joseph Schumpeter : « *La théorie qui par analogie associe les taxes à des cotisations de club ou à l'achat des services, disons, d'un docteur prouve seulement combien cette partie des sciences sociales est éloignée de la pensée scientifique.* [14] » Que vous le vouliez ou non, vous paierez pour ce que l'État a décidé de proposer. C'est vrai non seulement des tâches régaliennes comme la justice et la sécurité, mais aussi de toutes les activités où il décide d'entrer et d'interdire de fait la concurrence. C'était à peu près le but du projet de loi Savary sur l'école libre en 1982 : évincer enfin les acteurs privés de l'éducation afin qu'elle devienne pour de bon la chose de l'État. Il aura fallu une importante protestation populaire pour qu'il soit retiré.

Abritées par ce monopole, les administrations peuvent sans peine laisser filer leurs coûts de production et dégrader la qualité de service. Le vrai but d'une administration est de maximiser son pouvoir, donc son budget. Tout simplement.

L'administration est pour la société comme un outil : elle peut être utilisée de façon profitable pour construire, ou maniée à tort et à travers comme instrument de destruction. Elle ne dérive qu'en devenant bureaucratie, quand elle dépasse les frontières naturelles de son intervention, devient à elle-même son propre but et entre dans une spirale centralisatrice qui développe ses propres activités en étranglant les autres, tire son énergie du dynamisme qu'elle coupe ailleurs. De soutien utile à la société, elle se transforme alors en institution parasite. Elle inverse même l'ordre des choses en faisant de la société, des individus, les outils de sa propre existence. Jacques Bainville écrivait avec causticité : « *L'État encourage l'épargne comme l'éleveur engraisse les moutons* [15]. » L'idée pourtant touche peut-être plus à la réalité qu'on ne pourrait le penser, tant la priorité du système, sa raison ultime, est la préservation de lui-même par tous les moyens, y compris l'exploitation de ceux qu'il administre, bien plus que le service de ces derniers. La vérité est que « *les citoyens servent l'État et non l'inverse* [16] ».

À partir de quel moment ce tournant s'est-il produit ? Il était probablement en germe dès l'Ancien Régime en France, tant la centralisation a été, tout au long de l'histoire de notre monarchie, une tendance implacable dont Louis XIV, toujours lui, fut sans doute l'aboutissement. La Révolution aurait pu être un moment de rupture radicale avec cette culture de l'État centralisé, mais la victoire des Montagnards sur les Girondins en 1793 a consacré, avec la domination de Robespierre, le tournant centralisateur. Dès ce moment, le camp fédéraliste – et aussi celui des élites bourgeoises – a perdu contre celui de Paris.

Comme l'a montré Grunberg [17], l'empire accentuera cette tendance. Loué pour son Code civil et son œuvre organisatrice, Napoléon aura été un centralisateur enragé, non pas tant au nom de la prospérité économique qu'à celui du contrôle politique auquel il ne cessera pas de consacrer tous ses soins. L'Empereur aurait eu cette réponse étonnante à son ministre du Trésor public, Mollien, qui avait fait devant lui l'éloge de la liberté économique : « *Le grand ordre qui régit le monde tout entier doit gouverner chaque partie du monde ; le gouvernement est au centre des sociétés comme le soleil : les diverses institutions doivent parcourir autour de lui leur orbite sans s'écarter jamais. Il faut donc que le gouvernement règle les combinaisons de chacune d'elles de manière qu'elles concourent toutes à l'harmonie générale* [18]. »

Si la bureaucratie a tendance à grossir, ce n'est pas en réalité parce qu'il y a objectivement plus de missions à remplir. C'est l'inverse qui est vrai : la bureaucratie remplit plus de missions *car* elle cherche à grossir, les missions nouvelles ne constituant que des prétextes. Elles sont un moyen du système, et non sa fin. Les économistes du « choix public » ont mis en évidence l'existence de plusieurs effets cumulatifs jouant dans ce sens. Les fonctionnaires, et plus généralement ceux qui vivent de la bureaucratie, sont aussi des électeurs. Ils ont tendance à être plus antilibéraux que le reste de la population, particulièrement pour les couches les plus modestes d'entre eux [19], et à voter plus à gauche [20] – « *depuis 1981,* note l'Institut Denis-Diderot, *à chaque fois que la gauche a remporté les élections législatives, le personnel politique issu du public est passé majoritaire* [21] », ce qui signifie que la gauche favorise les candidats issus du public. Les fonctionnaires sont aussi plus réticents aux baisses d'impôts. Plus l'administration grandit, plus elle représente une force électorale pro-État puissante, ce qui favorise la

victoire de candidats promettant sa croissance, *etc.* Plus l'État grandit et dépense, plus les fonctionnaires seront puissants et pèseront en faveur d'un accroissement de cette dépense. « *Il est juste d'affirmer qu'il y a un effet* d'autorenforcement *des dépenses publiques*[22]. »

Les revendications des syndicats des « services publics » donnent la priorité aux revendications concernant « l'augmentation des moyens », présentée comme la solution fondamentale à tous les problèmes économiques et sociaux. La logique invoquée est imparable : puisque l'État est bienveillant et efficace, plus il grandit, plus son efficacité sera grande. Aux reproches souvent faits aux libéraux de rapporter tous les problèmes au trop d'État, il n'est pas injuste de renvoyer les étatistes à l'excès inverse, pour qui tout peut être réglé par de nouveaux postes. Dans un pays comme la France, où les agents publics représentent entre le quart et le tiers des électeurs – et ont tendance à aller plus voter que les autres, ce qui augmente leur poids relatif –, l'effet cumulatif de la demande pour l'État est clair. À cela s'ajoute le fait que, les élus étant souvent eux-mêmes originaires de la fonction publique, ils relaient plus volontiers et avec plus de force cette demande.

À un certain point de la croissance bureaucratique, notre pays entrera dans ce que les économistes appelleraient une « trappe à étatisme » : le moment où, ceux qui dépendent de la puissance publique d'une façon ou d'une autre étant en majorité relative, la pression en faveur d'un maintien de l'État, aussi grand et étouffant soit-il, ne faiblira pas. Pour y répondre, ce dernier devra accumuler les déficits et augmenter les impôts au maximum, en faisant porter l'effort de préférence sur ceux qui ne font pas partie de sa clientèle électorale. À vrai dire, il est probable que la France soit *déjà* entrée dans cette trappe à étatisme.

Quand l'administration prend le pouvoir sur les représentants

Il est significatif de remarquer que souvent dans l'histoire le pouvoir a été pris par les administrateurs à qui l'autorité était initialement déléguée. Leur proximité avec le pouvoir politique suprême et leur connaissance des conditions de son exercice rendaient ce coup d'État aisé. Au VIe siècle avant

notre ère, Darius n'était qu'un « porte-lance » de Cambyse, fils du grand roi perse Cyrus II. À la mort de Cambyse, Darius fait assassiner le souverain légitime, l'autre fils de Cyrus, et prend sa place. Il diffuse même une histoire invraisemblable de mage ayant pris la place de l'héritier et l'ayant tué en secret pour justifier sa propre prise du pouvoir, et pour être encore plus légitime revendique un ancêtre commun avec Cyrus. Quelques siècles plus tard, dans la France du Moyen Âge, un scénario un peu semblable se produisit. En 751, Pépin le Bref se fait couronner roi. Il n'est pourtant initialement que « maire du palais » – c'est-à-dire intendant. Fils de Charles Martel, qui remplissait les mêmes fonctions mais assumait déjà dans les faits le pouvoir face à un roi mérovingien affaibli, Childéric III, il n'a aucun mal à faire déposer ce dernier pour lui prendre le trône. Il créera la dynastie des Carolingiens.

L'administration ne fait pas que grossir. Elle a aussi une tendance nette à prendre le pas sur les politiques. Leur laissant des lambeaux de pouvoir. Comme si les officiers d'un navire ne choisissaient que la couleur du papier peint des cabines et le menu du réfectoire, mais pas le cap et la vitesse.

Comme le souligne Pierre Rosanvallon[23], le développement de l'administration s'est aussi fait en réponse aux crises antiparlementaires des années 1880-1890 et 1920-1930. Il s'agissait à l'époque d'un moyen de redonner à l'État une capacité d'action que les atermoiements sans fin des parlementaires paraissaient empêcher. Aux hésitations et aux bavardages inutiles des chambres, l'administration en se renforçant souhaitait substituer l'efficacité et la détermination. Autrement dit, l'essor de l'administration avait pour but de mettre le Parlement entre parenthèses – si ce n'est sous tutelle –, de court-circuiter ses procédures, de dépasser ses lenteurs. Aux vaines logorrhées des représentants, qu'on laissera pérorer tout leur saoul, puisque telle est leur fonction, l'administration devait opposer la discrète intervention de décisions fondées sur la compétence de ses agents, vrais spécialistes de la chose publique. De façon plus ou moins explicite, le système démocratique des représentants élus a été adossé à des corps d'administrateurs professionnels dont le rôle théorique d'appui s'est rapidement transformé en domination.

Cette domination est particulièrement sensible aujourd'hui dans notre État. À la fragilité d'élus remettant périodiquement leurs mandats en jeu, les fonctionnaires peuvent opposer l'incroyable stabilité d'un emploi

garanti à vie et l'inamovibilité. Si les premiers ont la légitimité de l'élection, les seconds ont celle de la compétence éprouvée par concours et de l'expérience. Les élus passent, les fonctionnaires restent. Quoi d'étonnant alors à ce que ces derniers commandent en réalité, imposent leurs décisions, fixent le calendrier, consentant des miettes de pouvoir à des élus trop souvent réduits au rôle de pantins envoyés sur la scène ?

Le politiste Henry Ehrmann constate que la domination de la bureaucratie est un corollaire de l'État-providence : « *Le pouvoir politique se substitue de façon croissante au pouvoir économique et des problèmes dont la solution était auparavant laissée à l'initiative privée relèvent maintenant des affaires publiques. Pressés de rendre de multiples décisions de toutes sortes, pour lesquelles ils sont mal outillés, le Parlement et fréquemment aussi le pouvoir exécutif s'en remettent aux bureaucrates : en tant que détenteurs des connaissances nécessaires pour obtenir les résultats politiques désirés ; en tant que metteur en œuvre des instruments de la planification économique et sociale là où ni le législateur ni l'exécutif ne savent exactement quels résultats finaux sont souhaitables ; en tant qu'arbitre des conflits auxquels on demande, au moins implicitement, de débrouiller l'écheveau inextricable des revendications et des appréciations contradictoires, particulièrement lorsque le pouvoir législatif a incorporé ses propres doutes et ses hésitations dans la loi*[24]. »

Les hommes politiques, note Mueller, « *ne savent ni vraiment ce qu'ils veulent, ni ce qu'ils peuvent faire. Ils sont pour ces raisons strictement dépendants des bureaucrates [...] au sens où ils s'en remettent [à eux] pour élaborer les politiques publiques*[25] ».

En prétendant tout faire, en travaillant par leurs promesses à l'extension des domaines dont l'État doit s'occuper, en promouvant la vision d'un pouvoir centralisé et planificateur, les politiques ont creusé la tombe de leur propre pouvoir. Absorbés dans la concurrence acharnée qu'ils doivent se livrer entre eux, ils n'ont pas vu que le résultat de leurs surenchères était une perte de pouvoir radicale au profit de l'appareil administratif.

Le politique, bien souvent, n'en est plus réduit qu'au rôle de marionnette de la scène médiatique, voire de tête de Turc à qui adresser les quolibets et sur qui orienter le ressentiment, protégeant ainsi le crédit de la bureaucratie restée dans l'ombre.

L'instabilité ministérielle est l'un des symptômes les plus flagrants de ce rôle avant tout cosmétique de membre du gouvernement, dont la nomination correspond désormais beaucoup plus à un casting ethnico-

social censé refléter la « diversité » qu'au choix des plus compétents. Si le vœu de rapprocher la physionomie d'un gouvernement de celle des citoyens peut se comprendre et s'approuver, en particulier en ce qui concerne la représentation féminine, on peut s'étonner que les scrupules n'aillent jamais jusqu'à veiller à ce qu'y soient présentes en juste proportion des personnes issues du secteur privé et n'ayant pas émargé toute leur vie aux différents guichets de l'État. Cela aussi constituerait une ouverture à la « diversité » fort utile.

À la faveur du jeu de chaises musicales ministérielles qui peut avoir lieu tous les ans, les maroquins s'échangent d'ailleurs sans que cela émeuve outre mesure. Jacques Bainville, encore lui, écrivait : « *M. X n'est plus ministre, ce qui n'est pas étonnant : puisqu'il était l'auteur d'une réforme, il ne fallait pas lui laisser le temps de la poursuivre*[26]. » Tous les anciens ministres savent qu'être ministre six mois ne sert à rien. Les trois premiers mois sont passés à prendre le ministère en main, à en comprendre les enjeux. Les trois suivants à tenter d'élaborer des projets de réforme. Mais quand vient le moment de présenter un texte ou de réorganiser des services, la cloche a déjà sonné, et l'équipe suivante arrive avec son inexpérience. Et tout est à recommencer.

Cette instabilité n'est pas une fatalité, mais bien la conséquence du système politique français. En Allemagne, Wolfgang Schauble est ministre des Finances depuis 2009, et à l'heure où j'écris ces lignes, à la fin de 2016, il l'est encore. Une longévité inimaginable en France. Et pourtant il semble assez logique qu'elle soit gage d'une plus grande compétence, d'une capacité à mener des projets sur le long terme en accompagnant leur réalisation – moment critique s'il en est, puisque précisément l'administration fera tout pour les tuer s'ils ne vont pas dans le sens de ses propres intérêts –, et enfin d'une capacité à imposer ses vues à une bureaucratie qui ne peut vraiment pas le considérer comme un simple figurant.

Le mouvement permanent qui fait qu'un cabinet n'est jamais tout à fait sorti de ses cartons, prêt à tout moment à lever le camp – et en effet souvent congédié –, accentue la prise de pouvoir des administrations. Elles se doivent d'assurer la continuité de l'État, mais aussi de protéger les politiciens contre eux-mêmes : elles se chargeront par exemple, après l'annonce de telle ou telle « réforme » d'ampleur par un gouvernement

trop zélé, de redonner en sous-main la taille – modeste – que ladite réforme mérite. Ce contrôle silencieux que l'administration, véritable quatrième pouvoir, exerce sur l'exécutif atteint même le pouvoir législatif. Il est par exemple bien connu que les services fiscaux de Bercy déforment les lois votées par des circulaires de leur cru. Les « corrections » non dites et non avouées apportées par les administrations aux décisions des représentants politiques vont généralement dans le sens qui les arrange par excellence : celui de la complication.

---

1. Lévi-Strauss Claude, *Tristes Tropiques*, Plon, 1955.
2. Fayol Henri, *Administration industrielle et générale*, Dunod, 1999 (1916).
3. Ismard Paulin, *La Démocratie contre les experts : les esclaves publics en Grèce ancienne*, Seuil, 2015.
4. Idée développée in Weber Max, *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 1967 (1904/1905).
5. Graeber David, *Bureaucratie*, Les liens qui libèrent, 2015., p. 192 *sq.*
6. Perspective développée par Herbert Marcuse dans *Éros et civilisation*, en 1955.
7. Graeber David, *op. cit.,* p. 193.
8. Paxton Robert, *La France de Vichy*, 1940-1944, Seuil, 1973.
9. Ismard Paulin, *op. cit.*, p. 175.
10. Leibenstein Harvey, « Allocative Efficiency vs X-Efficiency », *American Economic Review,* 56, June 1966, pp. 392-415.
11. D'abord évoquée dans un article de *The Economist* du 19 novembre 1955 puis reprise *in Parkinson's Law And Other Studies In Administration,* The Riverside Press, 1957.
12. Source : étude Ifrap publiée en octobre 2016.
13. Niskanen William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine-Atherton, 1971.
14. Schumpeter Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy,* 3rd ed., New York : Harper & Row, 1950 (1942), p. 104.
15. Bainville Jacques, *op. cit.,* p. 70.
16. Mueller *et al., op. cit.,* p. 445.
17. Gérard Grunberg, *Napoléon : le noir génie*, CNRS éditions, 2015
18. *Ibid.,* cité dans l'analyse que lui consacre Jérôme Perrier sur le site Contrepoints.fr le 4 décembre 2015.
19. Rouban Luc, « La politisation des fonctionnaires en France : obstacle ou nécessité ? », *Revue française d'administration publique*, n° 86, 1998, pp. 167-182. Ils votent d'ailleurs aussi plus à gauche.
20. Comme le montre entre autres travaux Potvin Maryse, « Fonctionnarisation et orientation partisane des élus : étude comparées des parlements et gouvernements de cinq démocraties libérales (1965 et 1985) », *Revue internationale des sciences administratives* 60(3), 1994, pp. 503-526.
21. Éric Keslassy, note publiée par l'Institut Denis-Diderot, cité *in* http://parlement.blog.lemonde.fr/2012/11/25/surprise-les-deputes-ne-sont-pas-representatifs-de-la-population/
22. Mueller *et al., op. cit.,* p. 440.
23. Rosanvallon Pierre, *La Légitimité démocratique*, Seuil, 2008.
24. Ehrmann Henry W., « Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occidentales », *Revue française de science politique,* 11(3), 1961, pp. 541-568, p. 542, cité *in* Mueller *et al., op. cit.,* p. 443.

25. Mueller *et al., op. cit.,* p. 443.
26. Bainville Jacques, *op. cit.*.

Loi 7.

LA BUREAUCRATIE A INTÉRÊT À LA COMPLICATION

« Songe à l'inextricable grandeur de cette administration qui monte la garde là-haut – je croyais avant de venir pouvoir m'en faire quelque idée, mais je vois maintenant combien j'étais enfant ! »

Kafka, *Le Château*

La compréhension des défaillances de l'État, dont la tendance à la croissance est l'élément le plus décisif, ne serait pas parfaite si je ne développais pas cette autre loi : c'est à l'ombre de la complication qu'il crée que croît l'appareil technocratique. Il faut bien comprendre qu'il ne s'agit pas ici de « complexité », mot souvent employé à tort qui désigne des choses qui sont naturellement difficiles à saisir, trop foisonnantes pour l'entendement, comme les phénomènes chimiques ou biologiques. La complication est un amas artificiel ayant pour effet de brouiller la compréhension, désorienter l'observateur.

Il existe un lien étroit entre la croissance de la bureaucratie et la complication qu'elle produit. Cette dernière n'est pas un détail du système, un corrélat anecdotique, une sécrétion marginale ; elle en est au contraire le ressort indispensable. La bureaucratie vit par et pour la complication [I].

Labyrinthe

La complication est sans doute le mal le plus souvent dénoncé, y compris par les étatistes les plus fervents.

L'hyperactivité normative apparaît à travers l'incroyable inflation législative, qui s'est affirmée comme une constante de notre fonctionnement démocratique. Ce mode fonctionnement, d'ailleurs, est sans doute un héritage de plus de notre histoire, la Révolution n'ayant pas changé des habitudes si profondément enfouies dans nos institutions. Tocqueville écrit ainsi que l'État, sous l'Ancien Régime, « *change sans cesse quelques règlements ou quelques lois. Rien ne demeure un instant en repos dans la sphère qu'il habite. Les nouvelles règles se succèdent avec une rapidité si singulière que les agents, à force d'être commandés, ont souvent peine à démêler comment il faut obéir*[2] ».

La longueur moyenne du *Journal officiel* est passée de 15 000 pages par an dans les années 1980 à 23 000 pages. « *Le recueil des lois, publié par l'Assemblée nationale, était composé de 418 pages en 1960, de 862 pages en 1975, de 1 263 pages en 1985 et d'environ 1 800 pages en 2000*[3]. » « *S'ensuit une demande croissante de lois, qui alimente à son tour l'inflation législative* », note une étude du Sénat[4]. En 1991, le Conseil d'État, consacrant son rapport public annuel au thème de la sécurité juridique, avait attiré l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion sur la complexité des lois et la prolifération législative. Il avait alors dénoncé « *la loi bavarde* » ainsi qu'« *un droit mou, un droit flou, un droit à l'état gazeux* ». La complication juridique y est stigmatisée comme source d'insécurité. « *Si l'on n'y prend pas garde, il y aura demain deux catégories de citoyens : ceux qui auront les moyens de s'offrir les services des experts pour détourner [les] subtilités [du corpus normatif] et les autres, éternels égarés du labyrinthe juridique, laissés-pour-compte de l'État de droit*. » Une mise en garde restée lettre

morte, tant la machine de production de lois continue, législature après législature, à tourner à plein. À travers les circulaires, décrets et autres règlements qui en procèdent, ces lois irriguent ensuite tout l'État de la complexité qu'elles créent.

L'Union européenne apporte une généreuse contribution au flux des normes en tout genre. La journaliste Simone Wapler[5] écrit : « *Voici le panel de lois et réglementations d'un Européen qui, à peine réveillé mais bien régulé, quitte son lit : 5 directives sur les oreillers, 109 sur le contenu dudit oreiller, 11 sur les réveille-matin et 135 sur les tables de chevet, 65 sur la salle de bain, 31 sur les brosses à dents, 172 sur les miroirs, 1 246 sur le pain de son petit déjeuner et 12 653 sur le lait…*[6] »

Si l'État est généreux, l'accès à ses tuyaux de distribution n'est pas aisé. Il se mérite. Nos transferts sociaux, qui se chiffrent à 400 milliards par an, sont répartis en près de 1 300 allocations différentes. Pas étonnant que de nombreuses allocations soient à peu près inconnues du grand public et surtout qu'une partie importante des allocataires ne saisissent pas exactement l'objectif de l'allocation qu'ils perçoivent[7]. Sans évoquer bien sûr tous ceux qui auraient droit à une allocation mais n'en bénéficient pas faute de le savoir !

Notre fiscalité se présente comme un inextricable maquis. Dans un rapport publié en juillet 2016, la Cour des comptes comptabilisait 230 impôts et cotisations payés par les entreprises : impôt sur les sociétés, CSG, CVAE, CFE, droits de mutation, versement transport, taxe sur les salaires, contributions sectorielles diverses, *etc.* À quoi il faudra ajouter en 2018 le travail associé à la collecte pour le compte de l'État de l'impôt sur le revenu en raison du passage au prélèvement à la source.

Bien sûr, les entreprises ne payent pas l'ensemble de ces impôts, mais seulement, dit la Cour, une vingtaine en moyenne, qui nécessitent trois déclarations distinctes se traduisant par une quinzaine d'échéances à respecter. Des obligations que les entreprises de taille modeste ont du mal à comprendre et à honorer, alors que les grands groupes ont les moyens d'y consacrer un personnel spécialisé. Cette complexité, remarque aussi la Cour, entraîne un coût de collecte astronomique : 5,2 milliards d'euros par an…

Le « compte pénibilité » fournit un autre magnifique exemple de la prédilection de l'État pour la complexification, et de son hypocrisie. Voté en 2016, ce nouveau dispositif est censé aider à prendre en compte la

pénibilité de certains travaux pour conférer des droits spécifiques : travail de nuit, travail répétitif, postures pénibles, manutention manuelle de charges, agents chimiques, vibrations mécaniques, températures extrêmes, bruit, *etc.* L'intention est louable, mais la réalisation catastrophique. L'administration a accouché d'une invraisemblable usine à gaz chargeant les entreprises d'une ahurissante comptabilité de la pénibilité. Il s'agissait pour elles d'être capables de comptabiliser le nombre et l'importance des flexions réalisées par leurs salariés, la durée de leur exposition à tel bruit ou à telle température, les charges soulevées, *etc.* L'introduction de « référentiels de branche » face au tollé des entreprises devant cet impossible défi n'a réglé le problème que très partiellement. Si les tâches de gestion supplémentaires générées par les entreprises ne sont à aucun moment prises en compte, la certitude est que, pour l'administration, il s'agit d'un nouveau terrain de jeu où elle pourra s'ébattre avec délices. Contrôler, évaluer, sanctionner, autant de tâches qui vont employer des centaines d'agents, mobiliser les énergies, activer le moulin étatique.

Génie suprême du système : les projets de simplification basculent immanquablement dans une plus grande complication. En 2013, le gouvernement a annoncé qu'il allait déclencher un « choc de simplification » qui allait enfin clarifier et faciliter les relations des citoyens et des entreprises avec l'État. L'une des mesures fortes du projet de loi, finalement adopté par le Parlement à la fin de 2013, était d'instituer la règle selon laquelle « le silence de l'administration face à une demande vaut acceptation ». Une révolution potentielle, puisqu'elle renverse la règle qui veut qu'un mutisme méprisant de l'administration soit une réponse – négative – suffisante aux demandes qu'on lui adresse. En faisant que le silence ne vaille plus rejet tacite mais acceptation, on bouleverse la charge de l'efficacité : l'État est tenu de réagir aux demandes et de motiver son refus, à défaut duquel le citoyen peut au bout de deux mois seulement considérer sa demande comme acceptée ! Une innovation qui aurait obligé l'État à beaucoup se remettre en cause. C'est pourquoi il ne pouvait laisser faire. Les administrations centrales ont mis à profit les décrets d'application de la loi pour fixer des milliers d'exceptions au principe fixé par la loi, en déni complet de la volonté du législateur. Le délai de deux mois a même été repoussé, selon les cas, jusqu'à neuf mois. Celui qui

voudra comprendre quelque chose à ces exceptions devra se reporter à un tableau de plus de cent pages accessible en ligne [8]. L'ensemble est plus abstrus qu'un indicateur des chemins de fer. Sur plus de 3 600 procédures nécessitant une demande d'autorisation auprès de l'administration, seulement un tiers peuvent bénéficier de la nouvelle règle, et seulement 730 dans le délai de deux mois prévu initialement [9].

Pourtant, des simplifications seraient possibles. Comme le remarquait en 2002 Thierry Jean-Pierre [10], la redevance télévisuelle occupait 1 471 emplois budgétaires. Un impôt absurde à l'heure où tout le monde ou presque dispose d'une télévision, et dont le coût de collecte pourrait être drastiquement minimisé s'il était incorporé à un autre prélèvement.

Pour quelle raison l'administration produit-elle invariablement, contre l'opinion, le bon sens et même la volonté politique, de la complication ? Pour les tenants de l'école du choix public, elle doit être interprétée comme étant à la fois une conséquence de son désir de croissance et un outil très efficace pour lui permettre de croître encore. Elle a trois avantages : être un signal de valeur, créer de nouvelles tâches et surtout générer une opacité empêchant que le citoyen y fourre son nez.

L'inutilité du résultat ne rend hélas pas le travail inutile

Le premier avantage fait écho à cette exigence de paraître « faire quelque chose » dont il a déjà été question avec les politiques : justifier son existence. Comme le souligne Niskanen [11], tout ce que le citoyen peut vraiment observer – et encore – est le niveau d'activité des administrations, et non ce qu'elles font vraiment. La présence au bureau, la rédaction de rapports, l'organisation de réunions et l'édiction de normes sont autant d'indices de cette activité. Ils ne disent rien pourtant de l'utilité réelle de ces gesticulations frénétiques.

Dans l'un de ses romans [12], Ismail Kadaré met en scène un sultan qui décide de créer une administration spécialisée dans l'interprétation des rêves. Une histoire qui fait irrésistiblement penser à ces « machins », comme aurait dit de Gaulle, aux noms pittoresques – « Observatoire des lectures hypermédias »... – et à ces ministères aux dénominations pompeuses ou énigmatiques – « Égalité réelle »... – dont la France a le

secret. L'administration n'a pas besoin d'un but utile ni même réel. Un but prétendu, rêvé, suffit amplement. Elle saura très bien justifier la plus absurde mission ou en inventer une. Sur la base de ce nuage de fumée, elle édifie alors des chefs-d'œuvre de byzantinismes.

La production de complexité est en soi un signal de valeur, le seul ou presque que l'État puisse fournir. On ne comptabilise pas des lois supprimées, des libertés préservées. Le « laisser-faire » est comme le bonheur selon Montherlant, qui écrit « *à l'encre blanche sur une feuille blanche* ». Il passe sans bruit et ne saurait être une catégorie d'action de l'État, puisqu'il est censé être une non-action, malgré son grand mérite. Ce qui vaut comme signal de productivité, ce qui est comptabilisé, ce sont les lois, règlements, rapports, guichets, sommes versées et collectées. L'État existe par ses relations de prédation, de contrainte et de distribution auprès des citoyens. Ce sont donc les seules catégories d'action qui l'intéressent et qu'il promeut.

Le syndrome du baron de Münchhausen

L'effrayante complexité de notre appareil administratif est souvent présentée comme le fruit d'une nécessité, voire comme un raffinement illustrant son haut degré de perfection. Un peu comme une montre de luxe dont la technicité des rouages garantirait la qualité. Mais la comparaison horlogère est trompeuse : dans une montre, chaque roue dentelée, chaque échappement, chaque mécanisme est utile et indispensable à la bonne marche de l'ensemble. Rien n'est même cosmétique. Pas dans l'État, où *l'inutilité*, le caractère superfétatoire d'un grand nombre de procédures, services, circulaires, règlements en tout genre est indubitable. La complexité n'est ici, encore une fois, que complication. Non pas une conséquence d'un besoin naturel, mais un artefact, une création volontaire.

Le baron de Münchhausen est un personnage allemand historique – il a bel et bien existé – passé à la postérité pour avoir narré ses tribulations à l'écrivain Rudolf Eric Raspe, qui les a rapportées dans un livre d'aventures fabuleuses – et évidemment imaginaires – qui devint rapidement un classique[13]. Parmi les différentes histoires contées, l'une frappe

l'imagination par sa drôlerie : alors qu'il est pris dans les sables mouvants, le baron a l'idée de se tirer lui-même par les cheveux pour parvenir à s'en extraire. Au-delà de sa cocasse absurdité, l'idée de pouvoir se soulever en se tirant soi-même a été utilisée pour illustrer en logique les raisonnements qui sont leur propre fondement [14]. Elle décrit parfaitement aussi, à mon sens, une tendance très forte des bureaucraties à autolégitimer leur existence.

C'est le deuxième avantage de la complexification et de la logorrhée législative et réglementaire : se rendre utile. En créant soi-même un but à son action, on légitime son action, et donc son existence.

Entre 1980 et 2008, la fonction publique d'État a augmenté de 14 %, la fonction publique hospitalière de 54 % et les agents des collectivités locales de 71 %. Le plus étonnant dans cette augmentation généralisée des effectifs – qui dépasse de bien loin la croissance de la population, c'est-à-dire sa croissance « normale » –, c'est qu'elle a eu lieu, en ce qui concerne la fonction publique d'État, alors même que la décentralisation transférait de nombreuses compétences aux collectivités locales. Comment expliquer cette bizarrerie ?

Les spécialistes de management et des organisations comprennent sans peine les mécanismes à l'œuvre. Il s'agit en effet, de manière flagrante, d'un phénomène organisationnel parfaitement identifié : l'autolégitimation. Il est pourtant rarement mentionné en dehors des cercles de spécialistes. De quoi s'agit-il ? L'autolégitimation est la tendance observée qu'a toute organisation à légitimer sa propre existence, même si la fin pour laquelle elle avait été créée a disparu. Comme le suggérait Spinoza, toute entité vivante cherche à « persévérer dans l'être ». C'est vrai des animaux, des plantes, des individus, mais aussi des groupes humains. Si les entreprises privées ne peuvent guère survivre à leur absence d'utilité – à leur absence de création de valeur –, les administrations publiques en ont la capacité. Alors qu'elles sont initialement créées pour fournir tel ou tel service à la population, la suppression de ce service n'entraîne pas automatiquement celle de l'administration correspondante. On cherchera plutôt à trouver une nouvelle utilité – réelle ou supposée – à la structure existante. De moyen au service d'un objectif, les administrations deviennent alors à elles-mêmes leur propre fin. N'est-ce pas précisément ce que l'argument désarmant de la « préservation de l'emploi public »

suggère ? On oublie que l'administration n'existe pas pour occuper des fonctionnaires, mais pour être utile aux citoyens.

Une expérience célèbre rend compte de façon extrêmement claire de ce phénomène très puissant de l'autolégitimation. Elle est rapportée par Leon Festinger en 1956[15]. Une secte millénariste voit arriver le jour en vue duquel elle s'est développée et a recruté des adeptes : celui de l'apocalypse. Surprise, la fin du monde ne se produit pas comme annoncé… Que pensez-vous qu'il advint ? La secte s'est-elle dissoute en reconnaissant son erreur ? Au contraire, elle s'est radicalisée, repoussant simplement la date prévue pour la fin du monde sous un prétexte vite trouvé. Conclusion : une organisation survit très souvent à l'objet qui avait initialement motivé sa création !

Le principe est déclinable à la plupart des organisations. À l'université, par exemple, telle discipline qui n'a plus guère d'étudiants se battra pour conserver le même nombre de postes de professeurs, justifiant ces recrutements « dans le vide » par les « impératifs de la recherche ». Mais le cas le plus flagrant reste celui des administrations. N'est-ce pas précisément ce phénomène que nous pouvons comprendre dans le maintien des 100 000 fonctionnaires de Bercy malgré l'apparition de l'informatique censée permettre d'immenses gains de productivité ? N'est-ce pas aussi ce qui s'est produit lorsque, en raison de la décentralisation commencée en 1982, les collectivités locales ont créé 40 000 emplois publics par an, sans qu'aucun soit supprimé dans les administrations centrales ? Dans de nombreux cas, on constate ainsi que l'offre de service crée la demande, autrement dit que le personnel embauché trouvera toujours une façon de justifier son existence en s'inventant de nouvelles « missions ». Ces missions consistent souvent en la gestion d'une complexité que l'organisme lui-même s'est employé à développer. Quel que soit le but de l'organisation que vous créez – qu'il soit utile, inique ou bouffon –, cette dernière trouvera toujours un discours de justification d'elle-même. Pascal Comas écrit : « *Il devient de plus en plus évident que bien des décisions législatives et politiques ne visent pas à augmenter l'efficacité de l'administration au profit de l'administré, mais à justifier le maintien ou l'augmentation du nombre de fonctionnaires vivant aux dépens de celui-ci*[16]. »

On voit que la taille de l'État est beaucoup moins la conséquence de la volonté de rendre des services que le contraire : c'est la volonté de grossir

qui encourage l'État à se montrer particulièrement créatif en matière d'interventions.

C'est pour cette raison que l'ambitieuse « révision générale des politiques publiques » (RGPP) entreprise entre 2007 et 2012 a été un échec. Plus de trois ans plus tard, son bilan a été décevant : avec 7 milliards d'économies réalisées en année pleine, on est bien loin d'atteindre une grandeur significative, comparé aux 148,8 milliards du déficit de 2010. Si l'on ajoute le chiffre annoncé avec fierté des 34 000 postes de fonctionnaires supprimés à grand-peine en 2010, chiffre pourtant absolument dérisoire rapporté à nos 5 millions d'agents publics – toutes fonctions publiques confondues –, on aura compris qu'aucun début de réponse sérieuse n'est actuellement apporté au déséquilibre chronique de nos finances. Il est absurde de demander aux administrations elles-mêmes à quoi elles servent.

Utile opacité

Le troisième avantage de la complication n'est pas le moins grand : en créant l'opacité, elle tient à distance. Elle éloigne les importuns, débarrasse la bureaucratie des curiosités malsaines de citoyens prétentieux qui se mettraient en tête de la contester, voire, les nouvelles technologies aidant, de la concurrencer. « Passez votre chemin, braves gens, semblent dire ces textes empilés, l'État veille sur vous du haut d'une expertise aux raffinements prodigieux dont vous ne pouvez même pas comprendre la divine efficacité. Vénérez seulement et soumettez-vous ! »

« *Compliquer, c'est régner* », écrit Jacques Bichot[17]. La numérisation de l'administration ne l'empêche guère. Les accès en ligne, moteurs de requêtes, forums de discussion, « questions fréquentes » ne parviennent pas à clarifier l'écheveau inouï des obligations, règles, régimes, exceptions qui s'appliquent aux administrés. Quiconque a déjà voulu créer une entreprise, faire une déclaration de revenus, verser un salaire à un employé à domicile ou pire encore travailler comme indépendant l'a expérimenté. Comprendre à qui l'on doit des cotisations et les calculer relève en soi de la gageure. Avoir fait dix ans d'études supérieures vous laissera encore absolument démuni face au Moloch administratif qui

enchevêtre les caisses et a créé d'ahurissantes procédures de « cotisations préalables » assises sur les « revenus de l'année N-2 » avec rattrapage à la clé. Ces complications sont en réalité des tirs de barrage : elles signifient que nous devons, nous pauvres citoyens, nous laisser aller et nous en remettre entièrement au dieu État et à son clergé. Exactement comme, avant la Réforme, les fidèles chrétiens n'étaient pas censés comprendre les textes bibliques ni encore moins y avoir accès.

L'État a réservé la fine fleur de son savoir-faire en matière de complication à l'activité économique. Du droit du travail aux obligations sociales, en passant par les normes de sécurité et de représentation, les entreprises font face à des centaines, à des milliers d'obligations et de déclarations en tout genre. Il est sans doute possible de dire que n'importe quelle entreprise est aujourd'hui au centre d'autant de réglementations et de contraintes qu'une centrale nucléaire – je crois vraiment que j'exagère à peine. L'encadrement de l'activité économique représente la quintessence de l'esprit bureaucratique.

L'administration a aussi intérêt à utiliser l'ambiguïté, mais pour d'autres raisons : elle empêche l'évaluation. L'immense complexité de la machine parvient à jeter le doute sur son inefficacité. « Un moteur si complexe, des tuyauteries si finement réglées, des fils si magnifiquement tendus de toutes parts ne peuvent avoir été placés en vain », pense-t-on. Elle fait de la nocivité du système un sujet de débat et non un fait. Elle brouille les cartes : impossible d'identifier précisément que la plupart de ces complications ne servent à rien, comme ces amas de cordes qui semblent de terribles nœuds mais sur lesquels il suffit de tirer pour obtenir un fil.

Plusieurs économistes[18] ont montré que la taille de l'État est inversement liée au degré d'influence directe des citoyens sur les résultats politiques. Autrement dit, plus l'État s'abstrait du contact avec les gens, plus il s'en éloigne, plus il grossit. Et, en grossissant, il peut aussi accroître cet éloignement, en plaçant entre lui et les citoyens l'impénétrable rideau de fumée de sa complexité. Cercle vicieux, donc.

Abrité derrière les murailles des services, bureaux, commissions, agences, l'État peut grossir en paix, servir ses clientèles, organiser les spoliations légales et les redistributions préférentielles en toute impunité. Il *faut* que le système soit incompréhensible, car quiconque le comprendrait en serait saisi d'effroi et d'indignation. La transparence

provoquerait la révolution. Le système, compris par les foules, ne tiendrait pas trois jours.

La complication est une arme de destruction massive, la bombe nucléaire de l'asymétrie informationnelle, celle que l'État est censé désamorcer dans la société, mais qu'il entretient avec passion à son propre profit. En 2016, un rapport [19] qui avait fait grand bruit démontrait qu'en moyenne les trois fonctions publiques travaillent 1 584 heures par an, soit 23 heures par an et par agent en dessous du service légal. Ce temps de travail inférieur est le résultat d'une suite de petits cadeaux passés inaperçus, dans le silence ouaté de l'entre-soi étatique : maintien des régimes antérieurs, création de règles dérogatoires et de jours de congé inédits, *etc.* Et pourtant, comme le note l'Ifrap sur son site [20], le rapport est loin de la réalité, faute de chiffres suffisamment détaillés. La réalité est sans doute pire encore : selon les rapports des chambres régionales des comptes publiés chaque année, la moyenne du temps de travail des communes et départements dont nous possédons les éléments est de 1 554 heures par an, soit 53 heures de moins que la durée légale. Presque l'équivalent de deux semaines de congés payés supplémentaires.

Encore le temps de travail ne prend-il en compte que la présence, supposant implicitement qu'une heure travaillée est toujours productive. Ce serait grandement se tromper. Dans *Absolument dé-bor-dée*, Zoé Shepard [21] livre le spectacle comique et à peine satirique d'une mairie de province où les 35 heures correspondent plutôt au temps de travail mensuel, où les réunions inutiles se multiplient à l'envi, et où finalement les journées s'étirent en un interminable ennui sans aucun travail réel. La conséquence, note l'auteur dans un autre livre [22], est l'inutilité incontestable de très nombreux postes de fonctionnaires, en particulier dans la fonction publique territoriale. Une version contemporaine montrant, pour ceux qui en doutaient, que la « Direction des dons et legs » mise en scène dans *Messieurs les ronds-de-cuir,* de Georges Courteline [23], n'a pas pris une ride.

Les bureaucrates ne sont pas les seuls à profiter de l'hébétude provoquée par l'écheveau des normes étatiques. Les politiques profitent aussi de son ombre protectrice. Comme l'écrit Philippe Pascot : « *Derrière une volonté affichée de transparence et de "moralisation" de la sphère politique, nos élus*

entretiennent leurs propres intérêts au travers de lois de plus en plus incompréhensibles […][24]. »

L'inflation législative est l'outil par excellence de production de la complexité. L'Assemblée est, trop souvent, l'usine affairée où se tisse, de jour comme de nuit, le voile épais des labyrinthes où la puissance publique veut perdre ses citoyens.

Le philosophe Jean-Pierre Le Goff[25] décrivait de façon très critique à la fin de 2016 le projet de loi « Égalité et citoyenneté », qui veut « *régenter les rapports sociaux et la vie quotidienne en fonction de ce qu'il estime être le Bien en matière de mœurs, de paroles et de comportements* », et ce en total décalage avec le monde réel. Instituant par exemple une « *déléguée interministérielle à la mixité dans l'habitat* », pratiquant la « *nouvelle langue de bois du vivre-ensemble* », perdant le citoyen dans une « *logomachie édifiante* », les 217 articles de ce projet de loi forment un ensemble indigeste presque uniquement tourné vers la création ou le renforcement d'un arsenal punitif censé rendre la société meilleure. Il s'agit de « *punir tout ce qui de près ou de loin est moralement incorrect au regard des nouvelles normes étatiques du bon comportement social du citoyen* ». À force d'« *incantation de nobles valeurs et de bons sentiments* », le législateur paraît persuadé que la société démocratique est « *une pâte à modeler ou un lieu d'expérimentation de moralistes-technocrates qui veulent faire le bonheur des gens malgré eux* ». La logique de complication prête ici la main à la logique de contrôle des comportements : les deux sont des alliés objectifs. La première y ajoutant un rideau de fumée justifiant de nouveaux dossiers, de nouveaux bureaux, de nouveaux personnels affairés. La seconde y renforçant sa prétention à l'encadrement des conduites. L'État sort vainqueur de l'opération, plus légitime, utile et indispensable que jamais. Tant pis si ce genre de loi encourage en réalité « *un processus de victimisation et de multiplication de plaintes en justice qui crée un climat de suspicion délétère* ». Tant pis si nous y perdons « *la confiance dans les rapports sociaux, le sentiment de vivre dans un climat de liberté* » et avec eux « *la bonne humeur et la dynamique même de la vie sociale* ».

À l'abri derrière le mur de ses articles grandiloquents ou incompréhensibles, la loi permet aussi le développement tranquille des intérêts particuliers. Frédéric Bastiat avait stigmatisé au XIXe siècle la perversion de la loi devenue « *le champ de bataille de toutes les cupidités* », « *transformée en instrument de spoliation* », créant rentes, privilèges et

arbitraire fiscal. « *La Loi, c'est l'organisation du Droit naturel de légitime défense ; c'est la substitution de la force collective aux forces individuelles [...] pour garantir les Personnes, les Libertés, les Propriétés, pour maintenir chacun dans son Droit, pour faire régner entre tous la Justice*[26]. » Dès qu'elle sort de ce rôle pour devenir « positive », elle sert inévitablement des intérêts catégoriels. « *Sous prétexte d'organisation, de réglementation, de protection, d'encouragement, la Loi peut prendre aux uns pour donner aux autres, puiser dans la richesse acquise par toutes les classes pour augmenter celle d'une classe*[27]. »

La loi pervertie devient l'outil de quelques-uns. Certes, le bavardage législatif est d'abord la conséquence du basculement de la politique dans le règne de l'hyperactualité. Citons encore Shakespeare dans *Coriolan* : « *De cette contradiction à tout propos, il arrive que rien ne se fait à propos.* » À la BFMisation de la vie politique répond logiquement la « twitterisation » de la loi : une « actu », une nouvelle qui occupe l'opinion et tourne en bandeaux sur les chaînes d'information continue, est hâtivement transformée en projet de loi et votée dans la foulée. L'applicabilité et la pertinence du texte voté sont deux problèmes secondaires. Et même pas des problèmes du tout. En 2016, plus de 200 textes d'application étaient en attente rien que depuis 2012. Certaines lois de 2013 attendaient encore, trois ans plus tard, leur texte d'application. En moyenne, seules la moitié des lois sont applicables six mois plus tard.

La loi devenue brouillonne, bavarde et exubérante d'imprécisions a aussi pour intérêt de ménager à l'État, qu'il s'agisse des politiques ou des bureaucrates, d'utiles marges de liberté. Protégé par le « n'importe quoi » de l'ensemble législatif ainsi produit, tous les usages, tous les détournements sont possibles.

La complexité de la loi enfantée par son inflation permet aussi de la tordre dans le sens voulu, d'en faire un instrument d'application libre aux nécessités ou aux clientèles du moment. Akerlof et Shiller donnent un exemple de législation tellement complexe qu'elle a permis le sauvetage des constructeurs automobiles GM et Chrysler en 2008, alors que la législation avait été initialement pensée pour sauver les banques. « *Ni le public ni même la presse ne sont en mesure de comprendre une législation technique complexe. [...] Notre seule protection tient à la volonté des élus du Congrès de faire de leur mieux en notre nom*[28]. » Mais, ajoutent les auteurs, eux non plus ne savent pas forcément de quoi il retourne ! Et ils sont dépendants de

l'argent. Étudiant le cas évoqué plus haut de nos régimes spéciaux de retraite, l'OCDE déplore que « *les régimes spéciaux rendent l'ensemble du système de retraite opaque et sans doute peu équitable* », avant de préciser que les règles, dans les régimes spéciaux, « *sont tellement différentes de celles qui s'appliquent au privé qu'il est difficile d'avoir une appréciation d'ensemble sur [leur] niveau de générosité*[29] ». Pas de comparaison, donc pas de critique possible !

Bertrand de Jouvenel écrivait : « *Le flot montant des lois modernes ne crée pas du Droit. Elles sont, ces lois, la traduction de la poussée des intérêts, de la fantaisie des opinions, de la violence des passions. Risibles dans leur désordre quand elles sont l'œuvre d'un Pouvoir toujours plus étendu, mais toujours plus énervé par la dispute des factions. Elles ne méritent et n'obtiennent de respect que celui que la contrainte procure*[30]. »

Jouvenel souligne bien que le plus grand résultat de l'inflation législative est l'affaiblissement de l'État lui-même, puisque seule la force garantit encore l'obéissance à une régulation que plus personne ne comprend. Face à des lois dont l'erratique évolution décourage toute adhésion de cœur et d'esprit, ne reste que la contrainte pour assurer l'obéissance. Dans ce contexte d'hystérie normative, celui qui veut respecter les lois est bien plus assimilable au funambule qu'au marcheur suivant un chemin. La conformité ne peut plus être le simple produit de la bonne volonté de citoyens voulant bien faire, soucieux de faire société, mais sera l'instable résultat d'une veille fiévreuse de la part du citoyen constamment aiguillonné par la répression protéiforme d'un État omniprésent.

Mais la contrainte, évidemment, a ses limites. D'abord, les plus malins sauront faire jouer les contradictions des normes les unes contre les autres, prospérant sur l'exploitation à leur profit des cryptes inconnues de nos hideuses cathédrales législatives. L'inégalité devant la loi, la seule inégalité qui compte vraiment – celle en tout cas sans laquelle aucune égalité n'est possible –, est le fruit d'une telle situation. Ensuite, un État réduit au seul outil de la contrainte pour imposer la conformité trahit son profond affaiblissement. La domination n'existant que dans l'esprit des gens, son absence la mine formidablement. Ce qui a perdu la monarchie en 1789 est ce qui risque de perdre notre État aujourd'hui : la perte de la foi en sa légitimité, le sentiment grandissant selon lequel l'ordre politique des choses n'est ni nécessaire ni même le meilleur, mais qu'il est le fruit d'un hasard contingent, un concours de circonstances que de nouvelles

circonstances pourront aussi bien changer. L'État est faible de n'être plus qu'une machine à normer, réprimer et distribuer. C'est probablement là le sens du reproche souvent entendu selon lequel la politique manquerait désormais de « vision ». Il s'agit moins, pour bien dire, de donner « à voir » que d'occuper dans l'esprit des citoyens une place symbolique, de nourrir l'imagination.

L'État ne fait plus rêver. Au mieux suscite-t-il la convoitise de celui qui espère en tirer subside ou privilège. Il ne s'agit pas pour l'État de se bercer d'utopies où l'on imagine comme seule planche de salut pour la société que les hommes soient différents de ce qu'ils sont ; cela est précisément l'erreur et le vice de tous les projets totalitaires. Si l'État doit incarner quelque chose de plus aux yeux des citoyens qu'une monstrueuse mécanique à ordonner et à contraindre, c'est pour incarner une force libératrice, un support permettant à chacun de réaliser ses propres rêves. L'État ne doit pas nous présenter le bonheur et nous y mener à marche forcée, mais nous aider à mener notre propre quête bonheur.

Le tableau n'est guère réjouissant. La croissance ininterrompue de l'État ne repose hélas pas, au fond, sur la dynamique d'une puissance publique bienveillante s'imaginant pouvoir faire notre bien. Cette justification nourrit les rhétoriques étatistes et lui ouvre les portes de l'expansion, mais n'est qu'une façade. La réalité observable du fonctionnement de la puissance publique est la confiscation au service de nombreux intérêts catégoriels et l'utilisation révoltante du monopole de la force de l'État pour créer des privilèges sans nombre. Privilèges dont la face obscure inévitable est l'exploitation de la foule des sans-grade, des malhabiles qui n'auront réussi ni à se glisser dans la fonction publique, ni à être élus, ni à diriger à leur profit certains des tuyaux par lesquels l'État distribue les provendes confisquées aux autres.

La coupe, pourtant, n'est pas encore pleine. Je craindrais trop de donner une image inexacte des défaillances de l'État si je ne décrivais pas aussi sa nocivité économique.

---

1. Sur ce sujet, il faut lire l'ouvrage que lui a consacré Jacques Bichot : *Le Labyrinthe : compliquer pour régner*, Manitoba/Les Belles Lettres, 2015.
2. Tocqueville Alexis (de), *op. cit.*, p. 993.

3. Couderc Michel *et al.*, La Loi, *Dalloz (2e édition, 1994).*
4. Service des études juridiques, *La Qualité de la loi.* Rapport accessible à cette adresse : http://www.senat.fr/ej/ej03/ej030.html
5. Auteur notamment de *Pourquoi la France va faire faillite : et ce que vous devez faire pour vous en sortir,* Ixelles éditions, 2012.
6. Cité par Comas Pascal, art. cité.
7. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, « Prestations sociales : les personnes éligibles sont-elles les mieux informées ? », étude publiée en mars 2016.
8. Légifrance.fr : « Liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par l'administration sur une demande vaut accord ».
9. Source : Martin Bruno, « Et le choc de simplification bascula dans un univers kafkaïen », *in Les Échos* du 5 août 2016.
10. Jean-Pierre Thierry, *L'État en délire,* Robert Laffont, 2002.
11. Niskanen William, *op. cit.,* pp. 24-26.
12. Kadaré Ismail, *Le Palais des rêves*, Fayard, 1990. Cité *in* Jean-Pierre Thierry, *op. cit.,* p. 41.
13. Raspe Rudolf Eric, *Les Aventures du baron de Münchhausen*, éditions du Lampion, 2010 (1785).
14. En médecine, la notion de « syndrome de Münchhausen » a une autre signification liée à la mythomanie hypocondriaque.
15. Festinger Leon, Riecken Henry W., Schachter Stanley, *When Prophecy Fails*, Pinter & Martin, 2008 (1956).
16. Comas Pascal, art. cité.
17. Bichot Jacques, *op. cit.*
18. Voir in Mueller *et al., op. cit.,* p. 609.
19. Laurent Philippe, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique,* Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, 26 mai 2016.
20. Ifrap.org : « Temps de travail de la fonction publique : décryptage du rapport », 2 juin 2016.
21. Shepard Zoé, *Absolument dé-bor-dée*, Albin Michel, 2010.
22. *Idem*, *Le Paradoxe des fonctionnaires*, Albin Michel, 2011.
23. Courteline Georges, *Messieurs les ronds-de-cuir : tableaux-roman de la vie de bureau*, Flammarion, 1993 (1893).
24. Pascot Philippe, *op.cit.,* 2015, 4ème de couverture.
25. *Le Figaro* du 12 octobre 2016, p. 14.
26. Bastiat Frédéric, *op. cit.,* p. 2.
27. *Ibid.,* p. 4
28. Akerlof et Shiller, *op. cit.,* pp. 114-115.
29. OCDE, *Étude économique – France*, mars 2013, pp. 25-26, citée in Sauvegarde Retraites, *Études et Analyses*, nº 43, juin 2013.
30. Jouvenel Bertrand (de), *op. cit.*, Hachette, 1972. Cité sur le site Wikilibéral, page « Faux droits ».

III

L’ÉTAT PARASITE : MISÈRE DE LA DÉCISION PUBLIQUE

L’appareil public n’est pas seulement bouffi et partial. Ses décisions ne sont pas seulement influencées par des intérêts particuliers et orientées en faveur de certains groupes, elles sont aussi, dans bien des cas, mauvaises. L’État n’est pas un bon gestionnaire de l’économie. Tout simplement. À maintes reprises, il s’est révélé un actionnaire calamiteux et un planificateur maladroit. C’est, de façon générale, la prétention de l’État à organiser l’économie, à remplacer les marchés et à se poser en ingénieur social qui doit être dénoncée.

Loi 8.

L'ÉTAT SOUTIENT L'ÉCONOMIE COMME UNE CORDE SOUTIENT UN PENDU

« Oh ! vous avez fait là un beau chef-d'œuvre, vous autres, tribuns qui avez tout fait pour que le charbon fût à bon marché dans Rome ! Oh ! vous laisserez après vous un noble souvenir ! »

Shakespeare, *Coriolan*

Un parasite est étymologiquement, en grec, celui qui est « assis contre », et qui donc ne tient que grâce à l'emprunt d'une force et de ressources qui ne sont pas les siennes. Le parasite, bien souvent, affaiblit et tue enfin le sujet pris pour cible. C'est exactement ce qu'est l'État, tirant sa sève du travail des individus et asphyxiant par son impéritie, ses contradictions et ses erreurs l'activité dont il vit. Comme un cavalier tuant son cheval sous lui, et fouettant la pauvre carne d'autant plus fort qu'elle agonise sous la contrainte d'un travail épuisant.

Priapisme fiscal

À l’obésité de notre État répond logiquement une incroyable furie de taxation. Des dizaines de milliers de fonctionnaires sont employés à la tâche essentielle de concevoir le meilleur système possible pour « *plumer l’oie afin d’obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris* », selon l’expression célèbre de Colbert. En cette matière, la créativité de l’État est sans limites, et la vergogne inexistante.

Avec des prélèvements équivalant à 56,6 % de la richesse créée, notre pays est, juste derrière la Finlande, le champion du monde de la pression fiscale. La massivité des impôts et des taxes, qui s’apparente à de la spoliation, c’est-à-dire à une violation des droits de propriété, sans lesquels il n’y a aucune liberté possible, fait qualifier les Français d’« esclaves fiscaux » par l’économiste Pascal Salin [1].

La France souffre de priapisme fiscal. Notre fiscalité atteint une subtilité comparable à celle des supplices chinois. Avec la CSG « non déductible », elle parvient à créer tout à fait officiellement une double imposition : vous êtes en pratique imposé sur le revenu sur des sommes déjà versées au titre de l’impôt social. Astuce.

La taxe sur l’essence, de son vrai nom « taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques » ou « TICPE », illustre mieux que les autres la rouerie dont fait preuve l’État. Profitant d’une baisse des prix mondiaux du pétrole en 2015, le gouvernement a augmenté la TICPE de 3,5 centimes sur le gazole et de 2 centimes sur le sans-plomb, obtenant ainsi des consommateurs français 1,8 milliard d’euros de recettes en plus, soit une hausse de 30 % par rapport à l’année précédente. Un tour de force d’autant plus remarquable que les niveaux de consommation d’essence étaient stables durant cette année ! Comme le malandrin rusé coupe la bourse du

badaud sans se faire repérer, toute la finesse de la manœuvre tient dans le fait que le consommateur ne s'est aperçu de rien : il a simplement vu les prix de l'essence stagner, ignorant qu'ils auraient dû baisser beaucoup plus. Du grand art.

Une des techniques favorites de l'État en matière fiscale est de créer un impôt d'abord presque insignifiant, avec un taux et une assiette très faibles. Une fois installé, le dispositif peut tranquillement augmenter le premier et élargir la seconde. C'est le cas du « forfait social » créé sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Cette taxation, prélevée par les entreprises, frappe l'intéressement, la participation, la prévoyance et les indemnités de rupture conventionnelle. Merveille de la machine : le forfait est prélevé à l'insu du salarié. La forêt fiscale offre là encore un providentiel abri, les quarante lignes du bulletin de salaire [2] jouant déjà comme autant de rideaux de fumée destinés à faire comprendre au salarié qu'il ne doit pas savoir combien l'État lui prend exactement. Que le salarié travaille, l'État s'occupe du reste. Le forfait social, initialement fixé à un innocent taux de 2 %, a été dopé durant le quinquennat de François Hollande à 20 %. Et son assiette, comme de juste, élargie. Voilà qui s'appelle enfoncer le coin fiscal : ce sont 4,75 milliards d'euros qui ont ainsi pu être récoltés en 2015, contre 280 millions d'euros sept ans plus tôt.

On aurait pu citer de nouveau le cas de la trop fameuse contribution sociale généralisée, créée en 1990 par Michel Rocard afin de diversifier les sources de financement de la Sécurité sociale. Les déclarations de l'époque assuraient que le taux de la CSG, fixé au départ au taux de 1,1 %, ne bougerait pas. Trois ans plus tard, le gouvernement Balladur portait la taxe à 2,4 %. Elle ne cessera d'augmenter, jusqu'à atteindre 7,5 % sous le gouvernement de Lionel Jospin en 1998.

En dépit de discours des politiques plaidant, le cœur sur la main, pour la modération fiscale, dénonçant le « ras-le-bol » légitime des Français, la réalité du fonctionnement de l'État français est une recherche frénétique de toutes les façons de soutirer de l'argent. Aux abois, l'État ne se préoccupe plus depuis longtemps de consentement à l'impôt et des effets nocifs sur l'économie de ses prélèvements. La charge est menée par l'administration, qui laisse la lourde tâche de calmer les foules aux politiques, mais œuvre en sous-main pour que toutes les ressources qui

puissent être captées sans tuer tout à fait le pays et créer la révolution puissent l'être. Subtil dosage.

Ces prélèvements délirants alimentent l'insatiable Moloch étatique. Il n'en aura jamais assez, puisque sa vocation est de s'étendre toujours plus, de vouloir « faire » toujours plus. Fût-ce au prix de toutes les spoliations et de l'inutilité la plus criante.

Ironie suprême : une part non négligeable de ces prélèvements est faite au nom du soutien à l'économie. Ce qu'il prend d'une main, l'État prétend le redonner de l'autre afin de « stimuler l'activité », d'« orienter les investissements » de façon judicieuse, d'encourager tel « secteur d'avenir ». Toujours ce fantasme du contrôle, cette prétention à savoir mieux que le marché honni – c'est-à-dire les individus – ce qui est bon pour eux.

Nourris de l'apprentissage *in extenso* de tous les mythes de l'hyperpuissance étatique, nos hauts fonctionnaires abordent l'économie avec la posture assurée de l'ingénieur. L'économie est pour eux une machine qu'il suffit de savoir régler. Maîtres par construction, pour notre bien, de nos comportements – donc des échanges, et donc de l'économie –, leur tâche est d'en placer les curseurs de façon qu'elle fonctionne au mieux. Prendre de l'argent ici pour le mettre là, créer telle activité, placer une interdiction bienfaitrice, permettre à bon escient et dans certaines limites : autant de réglages faits à coups de lois, décrets, circulaires, règlements divers. Des prétentions à l'ingénierie économique et sociale qui tournent le plus souvent en eau de boudin.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – alias CICE ; l'État adore les sigles et les acronymes, ils font sérieux, techniques, « pro »… et éloignent les importuns – est emblématique de ces tripotages fiscaux intempestifs.

Le CICE partait d'un problème qui avait fini par s'imposer en 2013 à l'ordre du jour politique à l'issue d'un rapport particulièrement médiatisé [3] : celui du poids des charges sur le travail supportées par les entreprises. On venait de se rendre compte, ô surprise, qu'elles décourageaient les entreprises d'embaucher et réduisaient aussi leur compétitivité extérieure, c'est-à-dire leur capacité à gagner des parts de marché à l'étranger. Il fallait faire quelque chose. On allait voir ce qu'on allait voir. L'État allait se

saisir du problème – bien placé sans doute pour y remédier, puisque après tout il en était la seule cause.

La solution la plus simple aurait été de baisser tout simplement les charges pesant sur les salaires. Trop simple sans doute, et pas assez de nature à compliquer, à occuper de nouvelles légions de fonctionnaires, à générer de magnifiques nouveaux formulaires dont notre administration est friande. On créa donc au début de 2013 un dispositif permettant aux entreprises de déduire de leurs impôts de l'année suivante un certain pourcentage – 4 % en 2014 – des sommes versées pour les salaires n'excédant pas 2,5 fois le salaire minimum. Bercy y avait mis tout son cœur, rien n'y manquait : baisse différée d'un an, pour ajouter une bonne dose de complexité comptable ; prétendus « réglages fins » du monstre excluant les salaires trop élevés ; postulat en réalité erroné du lien entre masse salariale et compétitivité, cette dernière étant plutôt liée à l'investissement… De leur côté, les politiques ont pu ajouter sans peine à l'indigeste gâteau l'habituel décor d'injonctions oscillant entre la menace et l'incantation : les services fiscaux allaient vérifier l'utilisation dudit crédit, et sanctionner ceux qui en profiteraient pour augmenter leurs dividendes.

Le rapport rédigé en juillet 2016 par une sénatrice [4] a mis en évidence un coûteux ratage. D'abord, toutes les cibles ont été manquées : les industries manufacturières, censées être les plus pénalisées par le coût de la main-d'œuvre, ne représentent que 20 % environ des crédits. Ensuite, 80 % des entreprises bénéficiant du CICE sont en réalité très peu présentes sur les marchés étrangers, ne réalisant pas plus de 10 % de leur chiffre d'affaires à l'international. Pas d'effet significatif donc sur le commerce extérieur. Enfin, les emplois créés ou maintenus seraient au nombre de 125 000, ce qui est bien peu en comparaison du « coût fiscal » de la mesure : 48 milliards d'euros entre 2013 et 2015. Soit près de 400 000 euros par emploi. Un faible impact qui peut sans doute s'expliquer par le fait que le dispositif est surtout utilisé par des entreprises de grande taille, et non par les plus petites, qui sont pourtant celles qui créent le plus d'emplois. Encore raté.

Mais le plus savoureux est que, comme bien souvent, le CICE a été détourné de l'usage que l'administration, sous la houlette bien-pensante des politiques, lui destinait. Alors qu'il était censé servir à stimuler

l'emploi, investir ou se développer à l'export, le rapport sénatorial constate qu'il sert surtout à soulager les entreprises en difficulté de leurs problèmes de trésorerie, eux-mêmes dus bien souvent aux délais de paiement de leurs fournisseurs… en particulier publics ! Résumons-nous : étranglant de nombreuses entreprises par sa morgue de monopole suprême, l'État crée, avec le concours d'une main-d'œuvre publique stipendiée par nos impôts, une « usine à gaz fiscale [5] » ayant pour effet de desserrer un peu le garrot. Un cas d'école.

C'est quand il s'agit de « soutenir » l'économie que l'État est à son meilleur. Alors que la moyenne des taux d'imposition sur les entreprises dans l'Union européenne et l'Association européenne de libre-échange [6] est de 41 %, y compris impôts sur les bénéfices, cotisations et charges sociales et taxes diverses, la France affiche un montant incroyable de 66,6 %. Record absolu dans la zone. Nous laissons très loin derrière nous des pays tels que la Finlande, 40 %, le Royaume-Uni, 33,7 %, ou le Luxembourg, 20,2 %.

La fiscalité locale qui pèse sur les entreprises est un modèle d'édifice technocratique : cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)… Des sigles et des acronymes jusqu'à la nausée. La Cour des comptes estime que la seule fiscalité locale qui pèse sur elles compte 25 taxes pour des recettes de 61 milliards d'euros. Cette fiscalité s'est alourdie au cours des dernières années. Certaines régions, comme la Provence-Alpes-Côte d'Azur, affichent 13 % de hausse entre 2011 et 2014, alors que la croissance sur la période était de moins de 1 % et l'inflation totale de 3,4 % seulement. Le département du Var a même augmenté de 17 % sa pression fiscale au cours de la même période.

La complexité technocratique est, on l'a vu, une bénédiction pour l'administration. Elle est une malédiction pour les entreprises. Selon un sondage réalisé pour la Cour des comptes, deux tiers des entreprises sont obligées d'avoir recours à un tiers – un expert-comptable la plupart du temps – pour établir leurs déclarations fiscales. Le coût associé est évalué par la Cour à 4 700 euros par an. Sans prestataire, le coût est celui du temps passé : 30 % des entreprises interrogées passent plus d'une journée sur leur déclaration de résultat. Tout créateur d'entreprise le sait, à côté de

ses efforts pour développer son activité, un volet très important de celle-ci sera employé à gérer les relations avec l'administration.

Cet alourdissement constitue une illustration de plus de la tendance de l'État à l'accroissement et donc à l'alourdissement dont nous avons largement parlé. Mais surtout, comme le souligne Agnès Verdier-Molinié [7], il existe une relation frappante entre les taux de chômage des territoires et le niveau de fiscalité locale. Les chiffres sont éloquents : plus un territoire taxe ses entreprises, plus le chômage y est élevé. Bretagne et Pays de la Loire sont à la fois les régions où la fiscalité est la plus basse et celles où le taux de chômage est le plus faible – 9 % à la fin de 2015. La région PACA connaît elle au même moment un taux de chômage de 11,5 %, largement au-dessus de la moyenne métropolitaine.

Le philosophe Marcel Gauchet constate dans *Comprendre le malheur français* [8] que la France a raté son entrée dans la mondialisation après le choc pétrolier de 1973. Il impute cet échec à des élites politiques, économiques et intellectuelles « déconnectées du peuple ». Ce type de proposition est évidemment difficile à prouver. Mais certaines études tendent à appuyer cette vision. En particulier celle réalisée par Mancur Olson [9] dans *Grandeur et décadence des nations*. Ce dernier cherche à expliquer le déclin économique de certaines nations durant les Trente Glorieuses, traduit par le différentiel de croissance économique. Pour lui, la cause essentielle de ce différentiel est l'émergence de groupes d'intérêt. Ces derniers, en effet, ont pour la plupart des objectifs redistributifs, c'est-à-dire qu'ils cherchent à obtenir à leur profit exclusif une partie des ressources collectives : « *Les associations d'entrepreneurs, de marchands et de personnes appartenant à une même profession composent généralement ces groupes qui parfois forment des syndicats. La plupart du temps, ces groupes cherchent à créer ou à préserver une position de monopole sur les marchés. Les associations de médecins cherchent à restreindre l'entrée dans les écoles de médecine et à réglementer l'entrée sur le marché français des médecins formés à l'étranger. Les syndicats cherchent à obtenir le monopole de l'embauche en obligeant les employeurs à prendre des membres de leurs syndicats. Ils tentent de déterminer le niveau des salaires et l'ensemble des gains attenant à un emploi. Les associations d'entrepreneurs et les syndicats recherchent, les uns comme les autres, à protéger leurs membres de la concurrence afin d'obtenir des tarifs préférentiels et des quotas à l'exportation […]. La plupart des groupes d'intérêt relèvent de la recherche de rente* [10]. »

Quand les groupes d'intérêt parviennent en grand nombre à influencer l'État pour obtenir à leur profit différents avantages, alors, souligne Olson, la croissance du pays sera moindre. « *Le statu quo en faveur de la redistribution* « *ralentit la capacité d'adaptation d'une société aux changements technologiques [...]. Elle bloque aussi la réaffectation des ressources vers les secteurs les plus performants* [11] », ce qui lui donne un impact négatif sur la croissance. Pensons par exemple à l'Inde, où le système des castes peut être décrit comme une structuration particulièrement ancrée de la société en groupes d'intérêt, certains dominant de façon traditionnelle. Pour ce qui est parfois décrit comme « la plus grande démocratie du monde », il s'agit d'un frein économique encore terriblement présent.

J'ai rappelé plus haut combien la France pouvait être décrite comme étant le pays par excellence où l'État sert de guichet à un grand nombre de groupes qui ont trouvé auprès de lui un sûr garant de leurs rentes. Il est probable dans ces conditions que les causes du déclassement français sont à rechercher dans l'activité frénétique et victorieuse de ces groupes tout entier préoccupés par la survie de leurs différents avantages.

Une étude économique [12] publiée en 2015 montre qu'après cinq années de crise la France sort affaiblie. Elle a régressé en cinq ans dans tous les domaines clés : économie, liberté d'entreprendre, compétitivité, corruption… Dans le même temps, l'État grossit, grossit.

Comment l'État asphyxie l'économie

Pour quelles raisons la taille de l'État est-elle gage de moindre efficacité économique ? Plusieurs facteurs jouent dans ce sens.

Le premier est purement mécanique. Un prélèvement de l'État n'est jamais un acte neutre. Les économistes parlent de « perte sèche » pour désigner l'inévitable perte collective qu'il représente. On peut se convaincre d'ailleurs de la formidable efficacité de la propagande pro-étatique en constatant l'immense incrédulité et les réactions agressives qu'éveille l'évocation dans les médias de cette perte sèche de la fiscalité – je l'ai expérimenté plusieurs fois. Pour nombre d'auditeurs ou de téléspectateurs qui réagissent avec violence sur les réseaux sociaux, il s'agit là d'un mensonge, d'une affirmation idéologique. C'est pourtant une

réalité scientifique qui devrait être enseignée dans tous les lycées et toutes les facultés d'économie – dans ce dernier cas, j'ose espérer qu'elle l'est parfois. La puissance publique intervient comme un tiers dans une relation de marché entre un offreur et un demandeur. Du point de vue de l'échange, cela revient toujours à une sorte de « droit de passage », un peu comme ceux qui étaient demandés autrefois pour le franchissement de certains ponts et que les marchands devaient acquitter. Le mécanisme du racket, économiquement, n'est absolument pas différent.

Essayons d'expliquer cette « perte sèche » de la fiscalité le plus simplement possible. En venant s'immiscer dans l'échange en exigeant une part de la valeur échangée, l'État élève le prix du bien qui allait faire l'objet de la transaction. Certes, il semble que rien ne soit changé pour la collectivité dans son ensemble, puisque l'euro pris par l'État va pouvoir ensuite être utilisé par ce dernier pour fournir des services publics utiles à tous. Comme écrivent Bozio et Grenet, on pourrait penser à première vue qu'il s'agit d'« *une opération économiquement "neutre" : les individus reçoivent d'une main ce qu'ils donnent de l'autre* ». Mais c'est oublier qu'en renchérissant un bien on va « exclure du marché » ceux qui auraient pu acheter au prix non taxé, mais qui n'ont pas les moyens d'aller au-delà. Par exemple, si la TVA n'existait pas, ce qui paraît désormais une vue de l'esprit, tant les recettes publiques en dépendent, un ordinateur par exemple ne vaudrait plus 1 200 euros, par exemple, mais 1 000, puisque la TVA à « taux normal » est de 20 %. Beaucoup de consommateurs aujourd'hui découragés par le prix pourraient se le payer s'il était proposé à ce nouveau prix hors taxe. Autrement dit, en élevant le prix, une taxe supprime un certain nombre de transactions qui auraient eu lieu en son absence. De la même façon, d'ailleurs, le coût du travail – et la complexité, encore et toujours elle, du droit du travail – empêche un grand nombre d'embauches de se faire. Le travail sera trop cher pour l'entreprise ou, ce qui revient au même, le travailleur ne sera pas prêt à travailler pour le salaire diminué de ses charges. L'existence d'un salaire minimum interdisant d'ailleurs à l'un et à l'autre de descendre en dessous d'un certain niveau. Toute taxation, tout impôt, provoque une distorsion de l'échange. Si certains prélèvements sont ainsi réputés relativement « indolores », car les acteurs ne s'aperçoivent pas – ou plus – qu'ils sont taxés, ils sont en revanche toujours distorsifs. Le vendeur vendra moins, l'acheteur achètera moins.

Or c'est l'échange, par définition mutuellement avantageux, qui crée de la richesse. Pour le dire autrement, tout euro que l'État prend à l'économie en allant s'immiscer entre deux acteurs d'un marché manquera irrémédiablement à ce marché, et ne sera récupéré par personne. La perte collective d'utilité sociale qui en résulte est appelée par les économistes « triangle de Haberger », du nom de l'économiste qui en a proposé la modélisation [13].

Cet effet a été vérifié par maints travaux. L'effet distorsif paraît d'autant plus fort que la taxation est formatée de façon progressive, c'est-à-dire que son taux augmente avec le niveau de revenus. Padovano et Galli [14] ont montré, en utilisant 20 pays de l'OCDE entre 1950 et 1990, que sur le long terme plus la progressivité fiscale est élevée, plus la croissance d'un pays est faible. Ce sont, d'après les études, les taux les plus élevés qui nuisent le plus à la croissance. Le jugement est sans appel : « *[...] Il semble acquis que les pertes de bien-être provoquées par l'impôt sont importantes aux États-Unis. On peut alors penser que ces pertes sont encore plus importantes en Europe, où le niveau de l'impôt est plus élevé* [15]. » Finalement, c'est bien la taille de l'État elle-même qui est nuisible à l'économie. Fölster et Henrekson [16] ont montré que, pour les pays de l'OCDE, une forte pression fiscale et un poids élevé de l'État dans l'économie ont des effets négatifs sur la croissance.

Hans-Hermann Hoppe [17] étend cette idée de poids mort à toute forme de redistribution. En effet, dit-il, celui qui donne – de force en l'occurrence – est moins incité à produire, alors que celui qui reçoit a plus intérêt à ne pas posséder pour recevoir. La redistribution joue comme une incitation à la diminution de l'activité. Pour une portion de la population, il devient plus intéressant de ne pas faire, de ne pas produire.

Mais la nuisance économique de la taxation va plus loin. Même si l'effet de perte sèche de l'impôt n'existait pas, le problème est que l'argent prélevé par l'État est rarement dépensé de façon optimale pour l'économie. Certes, il peut servir à créer des routes, à financer des créations culturelles dont les externalités positives pour la société sont réelles – ce qui ne veut pas dire que toute route, par exemple si elle ne mène nulle part, est collectivement utile. Mais le lecteur aura compris à ce stade de mon livre que l'État poursuit hélas bien d'autres lièvres que celui de l'efficacité collective : peut-être que cette dernière lui trotte parfois dans la tête, mais les objectifs de maximisation du pouvoir des bureaucrates, de prédation de

l'argent public par des groupes d'intérêt et de préservation de leur mandat par les politiques en font un problème très secondaire. L'État, dans ces conditions, n'est alors guère empressé de fournir le meilleur service au meilleur prix, et même à cesser tout simplement de fournir un service dont personne ne veut, mais dont tout le monde est obligé de supporter le coût !

La comparaison de l'État avec un monopole est riche d'enseignement. L'État est assimilable à une « *organisation à adhésion obligatoire douée du pouvoir de décision ultime et de taxation*[18] ». Ce monopole de l'État a les conséquences de tous les autres monopoles : il permet de se relâcher, de moins innover, d'être peu attentif aux demandes des « clients » – ici, les citoyens – et de laisser filer ses coûts. Comme il contrôle le prix – l'entreprise en monopole est dite « *price maker* », l'État décide quant à lui de son niveau d'impôt –, il peut l'augmenter au-dessus du « prix de marché » sans risquer de perdre une clientèle captive. Ce prix trop haut engendre un phénomène assez comparable à celui de la perte sèche fiscale : on l'appelle « la charge morte – ou mainmorte – du monopole ». C'est la perte de surplus collectif due à des quantités vendues plus faibles du fait d'un prix plus élevé. Pour un service public trop cher, cette charge morte correspond, si l'on veut, à la perte de bien-être due à la moindre satisfaction des citoyens, voire à leur renoncement à y avoir recours, s'ils le peuvent.

Certaines études ont montré la réalité de cette mainmorte, qui permet à des biens publics comme l'éducation ou la santé, parce qu'ils ne sont pas en concurrence, d'augmenter leurs coûts en toute impunité. Ferris et West[19] se sont intéressés à la croissance du coût des services publics gouvernementaux par rapport à ceux des biens privés aux États-Unis entre 1959 et 1984. Ils ont montré que deux tiers de la différence étaient imputables à une augmentation des salaires supérieure dans la fonction publique. Ces augmentations sont d'autant plus importantes qu'elles se situent dans des juridictions où les écoles sont syndicalisées.

Ce « coût » présente un grand avantage pour l'État : il est purement théorique. C'est un objet d'économiste dont on parle dans les amphithéâtres et les laboratoires universitaires, mais dont l'administration n'a strictement rien à faire. Personne ne peut le voir, l'opposer à l'État, en faire un instrument concret de contestation. Dans *La Route de la servitude*[20], Hayek remarquait qu'« *il est plus facile de comprendre un*

ordre construit qu'un ordre spontané ». Les administrations sont visibles, leurs actions sont énumérables, racontables, communicables. Pas les millions de petites décisions individuelles de coopération, les petits projets, l'infini silence dans lequel l'ordre spontané naît. La main invisible du marché, brocardée à l'envi, a contre elle cette invisibilité, justement. Elle ne peut déployer la pompe spectaculaire de ses décisions, les arrangements qu'elle permet ne sont pas relayés par un communiqué de presse. Elle ne prend consistance en fait pour le citoyen qu'à travers le relais partial des médias et politiques qui mettent l'accent avant tout sur les suppressions de postes et les fermetures d'usines.

La forêt qui pousse fait moins de bruit, c'est connu, qu'un arbre qui tombe. Inversement, une forêt qui meurt du fait des exactions de forestiers balourds fait moins de bruit que la célébration prétentieuse d'un arbre planté à grands frais.

C'est là tout le drame du politique : tirer sa valeur d'actions anecdotiques, mais n'être jamais jugé pour celles qui eurent le plus d'effets. Ces dernières étant souvent désastreuses. Le garrot fiscal étouffe sans bruit, mais on n'entend que les vivats de la foule des stipendiés. « *Un chèque reçu par courrier, une annonce de réduction de fiscalité, ou une diminution dans le taux de chômage peuvent être facilement observés et sont des manifestations grandement publicisées par les gouvernements. L'inflation future ou les dettes futures que les politiques de déficit public laissent présager demeurent obscures pour la majorité des électeurs*[21]. »

Dans bien des cas, le souci de l'État de paraître utile et de se charger sans cesse de nouvelles missions ne le conduit pas seulement à créer de toutes pièces d'inutiles usines à gaz. Il fait aussi le choix commode d'exproprier purement et simplement le secteur privé d'une activité, sous un prétexte fallacieux – sécurité publique, intérêt général, comme si ce dernier ne pouvait pas passer aussi par l'action privée, etc.–, afin de s'en charger. Il foule ainsi aux pieds le principe le plus important et pourtant le moins bien expliqué de l'État : la subsidiarité. Frédéric Bastiat a la meilleure phrase pour l'expliquer simplement : « *Il est raisonnable de ne confier à la fonction publique que ce que l'activité privée ne peut absolument pas accomplir*[22]. » Ce que l'on sait de la productivité comparée du secteur privé et du secteur public est à l'avantage très net du premier ! « *Un consensus raisonnable, observé dans les études sur la productivité du secteur public, suggère que l'État est*

moins productif que le secteur privé avec des taux de productivité proches de zéro, voire négatifs [23]. »

L'action de l'impôt permettant de financer des actions qui auraient pu être réalisées par le privé est, objectivement, une perte collective, un gâchis, puisque la collectivité obtient un service moins bon ou à coût plus élevé. Parfois les deux.

L'immense inertie de l'État face aux évolutions économiques

« *En France, on ne fait pas de réformes, on fait des révolutions.* » Cette phrase de Raymond Aron n'a rien perdu de sa pertinence. C'est en raison de cette malédiction que beaucoup d'électeurs déçus par la politique, par une étrange logique, se disent prêts à voter pour que le pire arrive, que le système explose, pour qu'enfin des décombres fumants de l'ordre ancien des réformes, enfin, émergent. Pari risqué, assurément, tant l'histoire a prouvé qu'une révolution est surtout une porte ouverte sur le précipice pouvant mettre un demi-siècle ou plus à se refermer. Et à quel prix. Mao et ses plusieurs dizaines de millions de morts – un chiffre tellement important que son horreur ne frappe même plus – peuvent sans doute en parler. En attendant, la phrase d'Aron traduit une réalité encore bien palpable. Très souvent, la préservation de l'existant semble le principal horizon des politiques. Comme s'il s'agissait d'un modèle dont la perfection était telle que la moindre évolution ne pourrait que le diminuer. Ou peut-être craignent-ils, avec raison, que le fragile équilibre qui permet à l'édifice de tenir sans révéler à tous ses incroyables faiblesses, ses manquements coupables et ses méfaits ne bascule à la faveur d'un changement, aussi petit soit-il ? Je suis persuadé que beaucoup de nos politiques rêvent la nuit qu'ils jouent à une sorte de monstrueux jeu de Mikado géant, où ils doivent chacun à leur tour tirer une baguette en priant pour que l'ensemble ne s'effondre pas.

« *La folie, c'est de refaire toujours la même chose et de s'attendre à un résultat différent* », aurait dit Albert Einstein. Alors en ce sens les politiques français sont fous !

La croyance la plus fermement implantée dans leur esprit est celle de l'utilité des fameuses « relances ». Le multiplicateur keynésien fait partie

des dogmes encore fortement ancrés dans la culture étatique. Peu étonnant sans doute, puisqu'il a pour effet de légitimer son action et, mieux encore, d'absoudre par avance toutes ses dépenses. Grâce à lui, les déficits sont blanchis, et les dérapages les plus graves causés par l'incapacité des dirigeants à arrêter un train étatique devenu fou deviennent par magie la preuve éclatante d'un volontarisme dont on s'honore. La théorie, qui se fonde sur une interprétation des travaux de l'économiste John Maynard Keynes, veut, en un mot, que l'économie puisse entrer en récession en raison d'un manque d'anticipation positive des entreprises. Craignant de voir leurs carnets de commandes vides, ces dernières lèvent le pied et n'investissent pas, mettant l'économie à l'arrêt. Il faut donc et il suffit, pour les tenants de cette théorie, que l'État, en Léviathan économique, vienne volontairement injecter de l'argent par quelques grands travaux ou dépenses diverses pour créer ce choc réarmant le moteur de l'activité. Le plus remarquable dans cette théorie est qu'elle justifie la création monétaire à partir de rien – l'inflation n'est pas un problème, au contraire, puisqu'elle efface la dette par derrière, en permettant de rembourser en monnaie de singe – ou l'emprunt forcené, mais aussi l'utilisation des sommes ainsi mobilisées à propos de n'importe quoi. À la limite, faire creuser des trous et les reboucher pourraient amplement suffire. Et c'est souvent ce qui est en effet financé. Le « multiplicateur » est le nom donné à cet effet d'entraînement supposé par lequel l'euro prélevé sur la richesse créée permettrait d'en engendrer deux. Une version moderne de l'épisode évangélique de la multiplication des pains et des poissons.

Le problème, c'est que, comme l'ont souligné un groupe d'économistes dans leur livre [24], le multiplicateur ne marche pas. Si les déficits devaient relancer quoi que ce soit, l'accumulation que nous en avons faite durant les quarante dernières années aurait dû nous garantir une croissance solide et un chômage faible. Ce qui n'a pas été le cas, loin de là. Une fois les lampions de la fête keynésienne éteints, ne restent que 2 300 milliards de dettes et 5,5 millions de chômeurs.

Comment ne pas citer le cas de l'impôt sur la fortune (ISF), quasi unique en son genre, et dont les effets négatifs, évidents à quiconque connaît des entrepreneurs, n'empêchent pas qu'il soit maintenu depuis des années par la droite comme par la gauche au nom de la justice ? Certaines évaluations estiment pourtant à 20 milliards d'euros par an la perte que cette

législation idéologique produit, soit quatre ans environ de recettes de l'ISF. Des estimations toujours difficiles car elles doivent prendre en compte non seulement les départs de gens fortunés, qui peuvent à la rigueur être comptabilisés, mais aussi la perte de l'énergie qu'auraient pu représenter ces gens partis et de tout ce qu'ils auraient pu générer comme activité s'ils étaient restés.

Le cas des taxis est aussi une magnifique illustration de la préférence française pour le maintien du *statu quo* – et l'entretien de rentes. Pendant de merveilleuses décennies, les taxis ont pu conserver le monopole de leur activité. Ce n'était pas seulement une activité attractive, car l'absence, soigneusement entretenue, de liaison rapide et directe des aéroports parisiens vers le centre-ville garantissait de jolies courses. Des syndicats puissants et bien en cour ont méthodiquement organisé un formidable malthusianisme des licences, freinant autant que possible, année après année, leur attribution par l'État. Ce dernier, faible devant un interlocuteur aux fortes capacités de nuisance, n'a jamais hésité à faire passer l'intérêt des chauffeurs avant ceux des clients. Résultat : Paris comptait avant l'arrivée des « voitures de tourisme avec chauffeur » – VTC – 3 chauffeurs pour 1 000 habitants, alors que des villes comme Londres ou New York en comptaient proportionnellement trois à quatre fois plus ! Parallèlement, et avant même l'invention des plateformes numériques, l'État maintenait encore plus sévèrement le nombre des voitures de « grande ou petite remise », comme on appelait alors les VTC. En 1993, une circulaire du ministre de l'Intérieur de l'époque aux préfets leur recommandait, dans une belle litote, de « *ne pas étendre à l'excès le nombre des exploitants de voitures de petite remise de façon à maintenir les fragiles équilibres avec les exploitants de taxi*[25]. » Grâce à ce malthusianisme forcené, un marché des licences de taxi s'est développé, permettant aux titulaires de revendre la leur de 200 à 400 000 euros dans les zones où elles sont les plus rares. Le système est ainsi devenu entièrement tourné vers les chauffeurs et absolument plus vers les consommateurs : chaque chauffeur faisait avec sa licence un investissement qu'il comptait bien récupérer avec bénéfice lors de son départ en retraite. La rareté des licences est ainsi devenue un objectif à part entière pour les taxis.

Confortés par leur monopole, sûrs d'être protégés derrière les remparts de leur corporation, les taxis n'ont fait aucun effort d'innovation ou de

qualité de service. Ils ont ainsi creusé leur propre tombe. Quand les premières applications de réservation en ligne avec suivi GPS apparaissent au début des années 2010, le succès est foudroyant. Aux côtés d'Uber, une dizaine de sociétés se déploient face aux taxis : AlloCab, SnapCar, Green Tomato Cars, CabDriver, LeCab, Chauffeur-privé, Marcel, Cinq-S, *etc.* Les taxis perdent rapidement des parts de marché : leur chiffre d'affaires baisse chaque année de 15 % au moins, avec des pics à 30 %. Naturellement, le prix des licences est en chute libre, passant à Paris d'un maximum de 245 000 euros en 2013 à 190 000 euros en 2015 [26]. Une chute qui devrait se poursuivre.

Pour protéger les taxis, le gouvernement aura tout tenté, même les mesures les plus absurdes. Dans cette affaire, il semblait que le père Ubu eût été aux commandes. Il aura ainsi été question – et même officiellement voté – d'imposer un délai de quinze minutes entre la réservation et la prise en charge, d'imposer aux VTC de retourner à leur base après chaque course, d'arrêter la « maraude électronique » et même de ne plus être traçables grâce aux applications. C'était couper une jambe à un coureur concurrent pour être sûr que le coureur maison, aussi nul et peu entraîné qu'il soit, gagne quand même. Des interdits qui n'ont jamais pu être respectés, et c'est tant mieux sans doute, car cela aurait signifié la victoire du Léviathan prédateur contre l'innovation dans l'intérêt de tous. En 2016, au moment où les candidats commençaient à exposer leur programme pour la présidentielle, certains d'entre eux parlaient de « racheter » les licences aux taxis pour les indemniser de leur perte, ce qui coûterait environ 4 milliards d'euros [27]. Un coût que supporterait le contribuable, alors même que l'État, lui, avait attribué les licences gratuitement : la faiblesse politique a un prix, qui heureusement pour nos élus est assumé par les citoyens.

Le défaut de la politique économique de l'État, comme le soulignent Bozio et Genet [28], est une centralisation qui par nature permet mal le contact direct avec le terrain et la compréhension de ses enjeux. Certes, notent les auteurs, il est arrivé à des entreprises privées, comme IBM, de frôler la faillite faute d'avoir été attentives aux évolutions du marché. La liste des entreprises trop sûres de leur suprématie et qui ont failli disparaître ou sont même mortes pour de bon est déjà longue dans l'histoire économique – Kodak par exemple. Mais le marché finit toujours

par effectuer un rappel impérieux condamnant à changer ou à mourir. Le contrôle par l'État et la centralisation brouillent ces signaux du marché : une entreprise peut être maintenue artificiellement en vie même si elle perd toute pertinence face au marché. Sans parler, je le répète, des administrations elles-mêmes, qui peuvent sans problème délivrer un service cher et sans aucune utilité réelle ; l'absence de « chiffre d'affaires », le caractère non marchand d'une activité, la facilité des justifications rhétoriques en termes d'intérêt général rendent cette utilité très difficile à évaluer.

Le plan Calcul reste l'un des plus magnifiques exemples de la vanité des prétentions planificatrices de l'État. En 1966, le commissaire au Plan convainc le président de Gaulle de mettre en place un grand plan de développement informatique. Le général aurait dit [29] du projet, avec une certaine clairvoyance : « *C'est un chef-d'œuvre de littérature administrative !* » La France était à l'époque échaudée par le rachat du constructeur français d'ordinateur Bull par General Electric. On comprenait qu'être capable de disposer d'entreprises françaises d'informatique était à terme une question d'indépendance nationale. Une vision assez juste, comme on peut le constater cinquante ans plus tard, alors que la France n'a enfanté strictement aucun des géants qui dominent le Web et donc le monde… Dix ans plus tard, le plan est abandonné. Au moment même où l'informatique est à la veille de connaître son vrai développement.

Comment un pressentiment si exact a-t-il pu accoucher d'une souris ? La Compagnie internationale de l'informatique – CII – spécialement créée a commencé par embaucher à tour de bras et sans véritable réflexion, rassurée par le soutien de son puissant actionnaire. Puis, rapidement, des rivalités de personnes se développent entre Ambroise Roux et Paul Richard, respectivement dirigeants de la Compagnie générale d'électricité et de Thomson-CSF, tous deux actionnaires de la CII. La sourde lutte d'influence à laquelle se livrent les deux hommes va trouver son ultime terrain sur la question du développement européen de la CII. Au bout de cinq ans, le bilan de la CII était honorable, mais la société était en quête d'un second souffle. L'idée vint alors de promouvoir la naissance d'un grand industriel européen de l'informatique, à l'image de ce qui avait été fait avec succès pour Airbus. Mais, après des mois d'hésitations, de luttes en sous-main et d'atermoiements dans les ministères, le projet est

abandonné. En 1975, la CII est vendue à Honeywell Bull. L'État supprime sa Délégation à l'informatique, dont le fondateur, Maurice Allègre, avait claqué la porte. Le plan Calcul avait vécu.

Reflet d'une prétention d'omniscience et d'omnipotence des fonctionnaires, les échecs répétés de l'État sont la traduction prévisible d'un problème essentiel à toute volonté de centralisation et de planification. Si les marchés sont en effet souvent caractérisés par des asymétries d'information, c'est-à-dire par l'obligation pour leurs acteurs d'y décider malgré une information partielle ou déformée, celle dont dispose l'État n'a aucune raison d'être meilleure. Tout porte plutôt à croire qu'elle sera moins bonne.

La culture est un des secteurs les plus jalousement gardés par l'État. Au nom de la fameuse « exception française », c'est-à-dire de l'idée selon laquelle la culture française ne saurait se défendre et se développer seule face à l'impérialisme yankee, l'État a déployé, en particulier depuis le ministère Malraux, une activité importante de « soutien ». Traduire : financement exclusif des « bons artistes » et travail acharné à la disparition de tous ceux qui n'ont pas l'heur de plaire. Rien, encore une fois, n'a changé depuis Louis XIV, quand Lully obtenait un monopole sur la composition théâtrale qui priva Molière de scène. Royaume par excellence du clientélisme, empire des justifications bien-pensantes et de l'exclusion impitoyable de tous ceux qui tenteraient de mettre en doute la vertu d'un système qui entretient à si grands frais tant de monde : rien ne manque à la culture pour en faire l'archétype du secteur étatisé dans lequel les évolutions sont considérablement freinées par une furieuse centralisation.

Avec ses réseaux sociaux, l'extraordinaire accessibilité qu'il procure à toutes les œuvres, les nouveaux moyens qu'il offre à la création, le numérique est une occasion extraordinaire de développement culturel et de diffusion. Il est malheureusement avant tout abordé par l'État sous l'angle de la protection de l'existant et des situations acquises. Le numérique est considéré comme un danger et comme une nouvelle poche dans laquelle aller piocher les ressources dont l'État a besoin pour financer la foule bigarrée de ses clients. En taxant l'informatique pour y prélever quelques millions, on élève son prix et on rend ses technologies plus difficiles d'accès, en particulier pour les jeunes et les milieux modestes, ceux qui précisément ont le plus besoin de la démocratisation de l'accès à

la culture. La fameuse loi Hadopi, censée réprimer le piratage, a officiellement été reconnue comme un échec, inapte à enrayer le piratage. Cette tentative que beaucoup avaient critiquée comme vaine – c'était vouloir arrêter la marée avec des murailles de sable – aura au moins eu un effet : empêcher le développement de WiFi gratuit dans les lieux publics, puisqu'il est difficile alors d'identifier l'utilisateur.

Face au numérique, l'État paraît bloqué dans la posture de celui qui taxe, bloque et punit. Constatant que les géants du Web gagnent aussi de l'argent grâce aux contenus libres de droits sur internet, il y a vu une nouvelle occasion d'alimenter son système, et surtout pas d'en changer. En 2016, le Sénat vote en effet une loi qui a pour effet d'obliger Google à reverser des droits y compris sur les images libres de droits. Autrement dit, le moteur pourra afficher les images postées sur les nombreux réseaux sociaux : Picasa, Flickr ou même les blogs, en échange d'un versement. Cela paraît une occasion intéressante pour financer la création et permettre le développement de petits acteurs qui n'ont pas accès aux financements classiques, pour mettre directement en relation des artistes et des consommateurs comme le font des plateformes internet sur tant de marchés. Mais la vraie motivation de l'État apparaît alors : l'argent sera orienté vers des « sociétés agréées ». Autrement dit les clients dûment choisis par un État veillant au traitement privilégié de tous ces « acteurs de la culture » qu'il entretient. C'est une spoliation organisée. « *Si on considère que le gratuit est le problème*, note Baptiste Créteur sur le site Contrepoints.org, *ce n'est pas en rémunérant quelqu'un d'autre que l'on récompense l'auteur* [30]. »

L'économie du partage, après avoir été dûment critiquée par une efficace vague de propagande dénonçant, sans nuance, le retour de l'esclavage, Germinal au XXIe siècle et la mort des vrais emplois, est de plus en plus réglementée. Le prétexte officiel est la protection des travailleurs, la garantie que l'État doit apporter par l'extension de sa providentielle main sur ces échanges si dangereux entre deux partis lorsqu'ils sont libres. Mais, en réalité, il s'agit de rafler l'argent, tout simplement, et peut-être aussi de maintenir le mythe selon lequel il n'y a de vraie protection, d'échange possible, qu'à l'ombre d'un État omniprésent. Parmi les nombreux bouleversements produits sur l'économie par le numérique, un des éléments qui déplaît sans doute le plus à la puissance publique est que les

nouvelles technologies fournissent aux individus la possibilité de se passer d'une bonne partie des services de celle-ci. Le quasi-monopole de distribution des signes de légitimité – diplômes « visés », fonction accréditée, « ordre » reconnu, *etc.* – vole en éclat. Nous faisons désormais autant confiance à des gens sélectionnés par des plateformes pilotées outre-Atlantique comme Airbnb ou Uber pour nous présenter des partenaires avec qui nous pourrons échanger en toute confiance. L'État n'est plus le seul tiers de confiance. Et encore moins le meilleur. Grâce au système des notations bilatérales, les comportements sont révélés, les qualités clairement exposées. Ce que faisait hier l'État en recrutant un représentant, en organisant la rareté de telle ou telle fonction, n'est plus nécessaire. Au grand dam de tous ceux qui avaient réussi à bénéficier de cette rareté. Ils pourront toujours réussir demain, mais le nouveau juge de paix ne sera plus la capacité à gagner l'estampille de l'État, à être recruté par concours, mais la qualité réelle de leurs prestations.

Les guides de musées font partie de ces métiers encore jalousement gardés. Théoriquement, nous n'avez pas le droit, même si vous êtes amateur d'art et venez avec un groupe d'amis au Louvre, de présenter les tableaux. C'est le monopole des guides. Ce monopole de la visite est déjà écorné, en dehors des musées, par de jeunes entreprises qui proposent de mettre en relation des touristes et des habitants locaux passionnés par leur quartier et son histoire, afin qu'ils leur proposent une visite. Certes, il y a peut-être de mauvais guides qui se présenteront, mais le système d'évaluation permettra une notation subjective, écrémant ceux qui fournissent une prestation de piètre qualité. Ce nouveau moyen de relation directe entre offre et demande ne permet pas seulement de faire émerger de nouveaux offreurs qui n'auraient pu souvent, faute des diplômes nécessaires ou tout simplement d'habileté à se entrer dans les cases prévues par l'État, avoir la moindre chance de réussir. Elle permet aussi l'évolution de la prestation elle-même, qu'une situation de monopole trop longtemps entretenue peut, dans bien des cas, figer dans une forme qui ne correspond peut-être plus au goût du jour, et donc aux attentes du client. Qu'est-ce en effet qu'une « bonne » visite d'un musée ou d'un monument ? Pendant longtemps, c'était la litanie pédante et absolument incompréhensible pour le profane de termes techniques d'art pictural et d'architecture. Il manquait souvent à ces visites, trop influencées par des

études d'histoire de l'art particulièrement sèches en la matière, les liens avec la vie sociale de l'époque, la connaissance de la vie de l'artiste qui éclaire l'œuvre, la vision transversale, en somme, qui permet de replacer l'œuvre au cœur de la palpitation qui l'a vue naître et de saisir son rayonnement dans l'histoire des hommes. Abordée de cette façon, la visite divertit, mais aussi éclaire.

Il ne s'agit que d'un exemple parmi bien d'autres du principe, qu'il faut dire et répéter, selon lequel la concurrence est et reste le meilleur moyen d'accorder offre et demande. Autrement dit d'éviter le gâchis d'une production non voulue, d'un service qui déplaît, et symétriquement d'une attente déçue.

En s'arc-boutant sur la préservation de l'existant, l'État démontre au fond son incapacité à posséder une vision des enjeux à long terme, qui sont les seuls qui comptent vraiment. Occupée à éponger l'écume des événements éclairés par les médias, la classe politique rate entièrement les courants profonds et les mouvements telluriques qui refaçonnent le monde. En septembre 2016, les médias et les responsables se sont mobilisés à grand bruit après l'annonce par Alstom de la perte de 400 emplois consécutive à la délocalisation de son usine de Belfort. L'opération constituait apparemment surtout pour Alstom un chantage destiné à capter certaines commandes publiques et à en précipiter la conclusion. Opération réussie, car le gouvernement annonça en octobre qu'il achetait d'autorité, sans aucune procédure, 16 rames de TGV dont la SNCF déclarait par avance ne pas avoir besoin, pour un prix d'un demi-milliard d'euros. Un achat qui est réalisé sans appel d'offre et au mépris des règles élémentaires du droit de la concurrence, que l'Union européenne se permettra sans doute de rappeler plus tard. Les rames de train à grande vitesse sont vouées à rouler à… petite vitesse sur des lignes normalement empruntées par des trains régionaux. Le côté bouffon d'une telle opération ferait presque rire si sa dimension électoraliste n'était pas évidente : donner l'illusion de répondre en vitesse au risque bien trop médiatisé de disparition de quelques centaines d'emplois – il aurait coûté infiniment moins cher de monter un vigoureux plan de formation pour chacun d'eux ! L'éditorialiste Jean-Marc Vitori commente la décision avec pertinence : « *On ne voit pas pourquoi le gouvernement réduit son ambition salvatrice au matériel ferroviaire. Il devrait aussi acheter des millions de poulets congelés pour éviter la*

fermeture de l'abattoir de Tilly-Sabco, en Bretagne. Et des dizaines de tonnes de châtaignes et de soja pour perpétuer les deux conserveries de Minerve, elles aussi en Bretagne. Et des centaines de milliers de pâtisseries fraîches afin de venir en aide au site de Patiprestige à Saint-Galmier, dans la Loire. Dans chacune de ces entreprises, des dizaines de salariés vont se retrouver sans emploi, contrairement au site Alstom de Belfort, où des reclassements étaient prévus pour tous[31]. »

L'État donne une illustration de plus de son incompréhension économique : on ne diminuera pas le chômage en maintenant de force des emplois, mais en encourageant la création de nouveaux. Le temps passé à jouer sa partie dans cette pantomime médiatique n'est pas employé à répondre à des tendances bien plus lourdes. Par exemple, le développement rapide par les grands acteurs du Web, tous établis outre-Atlantique, de services bancaires – portefeuille électronique, paiement sans contact, transfert de fonds, crédit – qui constituent de redoutables concurrents pour les banques européennes. Ce ne sont pas des centaines d'emplois qui pourraient disparaître, mais des dizaines de milliers, et un nouveau pan non négligeable de notre souveraineté qui pourrait nous échapper. Mais il est difficile pour les acteurs publics, politiques et bureaucrates, de s'engager dans ces dossiers beaucoup plus ardus, où l'incertitude est maximale. Impossible d'y briller par quelque action théâtrale, de régler la chose par une loi bien sentie. Créer les conditions d'une évolution économique aux défis de l'avenir est infiniment moins valorisant que de préserver le *statu quo*. L'administrateur, d'ailleurs, est payé pour gérer l'existant, s'assurer qu'il fonctionne et que la réalisation est conforme aux règles. Pas pour changer le fonctionnement. Cette tâche incomberait normalement aux politiques, chargés d'indiquer des directions, d'amener les institutions hors d'elles-mêmes pour qu'elles changent. Mais rien dans le fonctionnement actuel de la vie politique ne l'y engage vraiment. Au contraire. Il s'agit sans doute là de l'équivalent public du paradoxe de l'innovation décrit par Christensen[32] : les institutions en place vivent par leur modèle actuel et dépendent de groupes de pression qui ont intérêt à ce qu'il ne change pas, c'est pourquoi tout changement est pour eux inopportun et menaçant.

---

1. Interview publiée le 26 juillet 2016 *in* Lejournaldupeupledefrance.com.

2. A partir de mars 2016, un bulletin simplifié a commencé à être mis en place, avec des « regroupements thématiques ». S'il constitue un vrai progrès, on est encore loin de la dizaine de lignes des bulletins d'Allemagne ou des États-Unis. Ce n'est pas la présentation de l'usine à gaz qui devrait être simplifiée, mais l'usine elle-même !
3. « Rapport sur la compétitivité française », rendu par Louis Gallois en novembre 2012.
4. Marie-France Beaufils, sénatrice de l'Indre-et-Loire et membre de la commission des finances du Sénat.
5. Terme employé par l'économiste Thomas Piketty, pourtant peu suspect de ferveur libérale.
6. Source : PWC, *Paying Taxes 2015.*
7. *In Les Échos* du 25 juillet 2016.
8. Gauchet Marcel, *Comprendre le malheur français*, Stock, 2016.
9. Olson Mancur, *The Rise and Decline of Nations : Economics Growth Stagflation and Social Rigidities*, New Haven : Yale University Press, 1982.
10. Mueller *et al., op. cit.,* p. 637, citant Olson Mancur, *op. cit.,* 1982, p. 44.
11. Mueller *et al., op. cit.,* p. 638.
12. Eight Advisory, *Observatoire sur l'état de la France,* 2e éd., octobre 2015.
13. Haberger A., « The Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics : an Interpretative Essay », *Journal of Economic Literature*, vol. 9. nº 3, pp. 785-797.
14. Padovano Fabio, Galli Emma, « Tax Rates and Economic Growth in the OECD Countries (1950-1990) », *Economic Inquiry*, 39(1), 2001, pp. 44-57.
15. Mueller *et al., op. cit.,* p. 617.
16. Fölster Stefan, Henrekson Magnus, « Growth and the Public Sector : a Critique of Critics », *European Journal of Political Economy*, 15, june 1999, pp. 337-358 ; Fölster Stefan, Henrekson Magnus, « Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries », *European Economic Review*, 45, August 2001, pp. 1501-1520. Cité *in* Mueller *et al.*, *op. cit.,* p. 631.
17. Hoppe Hans-Hermann, *op. cit.,* p. 86.
18. *Ibid.,* p. 87.
19. Ferris J. Stephen, West Edwin G., « The Cost Disease and Government Growth : Qualifications to Baumol », *Public Choice,* 89, october 1996, pp. 35-52. Cité in Mueller *et al.*, *op. cit.,* p. 586.
20. Hayek Friedrich A., *La Route de la servitude*, PUF, 2013 (1944).
21. Mueller *et al.*, *op. cit.,* p. 537.
22. Bastiat Frédéric, *Œuvres complètes. Tome 1,* Guillaumin & Compagnie, 1855, p. 464.
23. Mueller *et al., op. cit.,* p. 586.
24. Aghion Philippe, Cette Gilbert, Cohen Élie, *Changer de modèle*, Odile Jacob, 2014.
25. Source : circulaire nº nor/int/d/93/00143/c, qui sera reprise par Jean-Pierre Chevènement en 2000 : nº nor/int/d/00/00220/c. Cité in Le Galès Yann, « Paris propose 4 fois moins de taxis et de VTC que Londres », entretien reproduit sur blog.lefigaro.fr, 31 juillet 2013.
26. Source : *Le Monde*, 25 mai 2015.
27. Estimation du think tank Terra Nova.
28. Boziot Antoine, Genet Julien, *op. cit.,* p. 28.
29. Source : Gaston-Breton Tristant, « Le plan Calcul, l'échec d'une ambition », in *Les Échos*, 20 juillet 2012.
30. Source : Créteur Baptiste, « Loi création : la mafia de la culture a encore frappé », Contrepoints.org, 2 juillet 2016.
31. *In Les Échos* du 5 octobre 2016, p. 9.
32. Christensen Clayton M., *The Innovator's Dilemma*, Harper Business, 1997.

Loi 9.

L'ÉTAT SE TROMPE AUSSI (ET SURTOUT)

> *« L'un des principes qui règlent le travail de l'administration est que la possibilité d'une erreur ne doit jamais être envisagée. »*
>
> Kafka, *Le Château*

Cette dernière loi couronne en quelque sorte toutes les précédentes. Elle en est l'aboutissement logique, et constitue l'une des caractéristiques les plus problématiques de l'intervention publique considérée d'un point de vue économique. Pour le dire en quelques mots : l'État n'est pas un meilleur décideur que les autres, il n'y a aucune raison qu'il le soit, et il y a même toutes les raisons pour qu'il ne le soit pas !

Le fantasme de l'infaillibilité

Dans toutes les universités où l'on enseigne la gestion, et bien sûr dans toutes les écoles de commerce, un temps d'enseignement important est consacré à l'étude de la décision. Les étudiants y passent en revue les nombreux problèmes qui affectent la rationalité de cette dernière, et peuvent même la faire totalement dérailler. Ce sont ainsi d'abord les problèmes liés au fonctionnement normal du cerveau des individus qui sont abordés : foncièrement limité par ses capacités mnésiques et computationnelles, il est aussi farci de biais cognitifs qui les empêchent de percevoir leur environnement. Par exemple, le biais d'ancrage fixera un point arbitraire de référence à notre pensée ; l'effet de halo fera que

l'opinion préalable que l'on pourra avoir sur quelque chose influencera l'évaluation que nous en ferons ; l'illusion de corrélation tendra à nous faire prendre deux faits concomitants comme liés par une relation de causalité, *etc.* Il en existe plusieurs dizaines [I]. Ils ne sont pas, il faut y insister, le fait d'esprits malades ou spécialement faibles, mais la conséquence du fonctionnement habituel de notre cerveau. En plus d'eux, notre décision est fortement dépendante de nos émotions, affectée par nos problèmes psychiques. Mis ensemble, les individus conjuguent leurs problèmes cognitifs avec d'autres faiblesses spécifiques aux groupes : syndrome de l'unanimisme, qui provoque une ignorance collective des arguments rationnels contre la décision ; effet de leadership, qui surpondère l'importance de l'opinion d'une seule personne ; soumission à l'autorité, qui empêche les voix opposées de s'exprimer, *etc.* Les problèmes de la décision de groupe peuvent constituer un module de cours à eux tout seuls !

Il s'agit bien plus que de curiosités psychosociologiques : c'est l'efficacité même de toute organisation humaine qui est en jeu, la capacité d'une action collective à atteindre ses buts et même à s'en fixer. L'ignorance de ces règles peut mener une entreprise à la déroute, même si ses dirigeants ont la meilleure volonté du monde et ont toute leur tête. On imagine ce qu'elles peuvent donner quand les décisions sont prises au niveau d'un gouvernement ou d'une administration.

Or, si vous avez la curiosité de regarder le programme de cours de notre École nationale d'administration, vous pourrez constater qu'absolument aucun enseignement portant sur la décision n'est prévu. L'étudiant y abordera la négociation – pour les syndicats, je présume –, l'économie, l'urbanisme, le droit constitutionnel, la déontologie, et aura bien des modules de « gestion » et de « management public », mais selon mes sources il n'y est jamais question des problèmes de la décision. Un vide éloquent.

Envoyer quelqu'un diriger en ignorant tout de ce que la science a pu nous enseigner sur les chausse-trapes de la décision individuelle ou collective revient à nommer capitaine de navire quelqu'un qui n'aurait aucune connaissance de la mer, de ses marées, de ses interactions avec la météo, des courants…

L'absence de tout enseignement lié à la faiblesse de la décision humaine

et aux façons de les réduire est emblématique d'une fonction publique vivant encore dans un fantasme de toute-puissance, d'omniscience encouragée par la réussite d'un concours encyclopédique. À l'instar du pape, l'État a son propre dogme d'infaillibilité. Naïveté et vanité forment ici un cocktail redoutable. Naïveté de l'idée selon laquelle une tête à la fois « bien faite » et bien pleine prendrait infailliblement la bonne décision, sans influence d'aucune sorte ; selon laquelle il suffirait aussi de décider pour que « l'intendance suive ». Vanité de croire que le diplôme et la fonction font de vous une sorte de clerc laïc obéi par des ouailles soumises par avance à vos décisions forcément éclairées et qu'ils recevront de votre bouche avec reconnaissance.

Un actionnaire sans vision ni projet qui agit dans l'urgence

Quand l'État prend en charge lui-même la gestion d'une entreprise, ces défauts de la décision publique s'exacerbent. Pas d'actionnaire plus maladroit, plus tyrannique et plus contradictoire que lui. La description de ses ratages remplirait un volume.

Chacun se souvient de l'affaire du Crédit lyonnais. Cette banque française, créée en 1863, avait survécu à la crise de 1929 et avait accompli à partir des années 1960 une internationalisation remarquable. Lors de la grande vague de nationalisations opérée par les socialistes avec l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir, la banque avait fait partie des heureuses élues [2]. L'État allait prendre en main cet ignoble outil du capitalisme et en faire une vitrine du savoir-faire de nos hauts fonctionnaires en matière de gestion au service du bien commun. En 1988, il place à sa tête Jean-Yves Haberer, inspecteur des finances et ancien directeur du Trésor. Le groupe se lance dans une frénétique politique d'investissement, prenant des participations dans le capital de quelque 1 600 entreprises. Au total, la valeur des participations industrielles du Crédit lyonnais explose de 9,7 milliards de francs en 1988 – 2,3 milliards d'euros aujourd'hui – à 52 milliards en 1993 – 10,9 milliards d'euros. Mais la conjoncture économique se retourne et cette stratégie hasardeuse tourne au cauchemar. La banque avait en particulier soutenu le rachat par un financier italien de la société de production américaine Metro-Goldwin-

Mayer, qui devait faire faillite un an plus tard. En 1993, la banque, alors propriété de l'État, est acculée à une quasi-faillite. En 1996, l'État lui-même engagera des poursuites judiciaires contre les anciens dirigeants du Crédit lyonnais. Jean Peyrelevade, successeur de Haberer remercié, aura ce jugement : « *Certaines des disciplines élémentaires de notre métier ont été complètement oubliées*[3]. » Karel Van Miert, le commissaire européen à la Concurrence, estima le coût du désastre à « *plus de 150 milliards de francs* » – environ 31 milliards d'euros. Un plan de restructuration financière sera finalement arrêté par l'État et l'Union européenne. Cette dernière exigera la privatisation de la banque et une réduction drastique de la présence européenne du Crédit lyonnais. Elle a eu lieu en 1999. Humilié, l'État s'est vu confisquer son jouet.

Après avoir exproprié, moyennant des compensations, les propriétaires, l'État n'aura aucune vergogne à encaisser les juteux montants tirés de la vente des actifs. Dès le retour de la droite au pouvoir, en 1986, les privatisations totales ou partielles avaient commencé à se multiplier : Saint-Gobain, l'un des fleurons industriels du pays, a ouvert le bal. Puis TF1, la BNP, la Société générale, Suez, et plus tard Total, Elf, Renault, Péchiney, Usinor-Sacilor, la Compagnie générale maritime… Bien d'autres suivront en 1997 : le Premier ministre Lionel Jospin aura mené la politique de privatisation la plus importante de toute l'histoire de la Ve République. Elle a rapporté 210 milliards de francs – 32 milliards d'euros – entre 1997 et 2002.

Après ce désastre, l'État a voulu, en quelque sorte, éloigner ses propres entreprises de lui-même. En 2004, il crée sous l'impulsion de Francis Mer, alors ministre de l'Économie, l'Agence des participations de l'État – APE. Il s'agissait de rationaliser les décisions de l'actionnaire public, de leur donner une plus grande cohérence. Singulier aveu de la part d'un État contraint de reconnaître qu'il n'était pas, en dépit de la mythologie étatiste, plus sage, moins influencé et plus performant que des actionnaires privés dans ses décisions. Au contraire.

En 2016, l'État disposait encore d'intérêts dans 77 entreprises. Il s'agit d'actifs considérés comme stratégiques : l'énergie – avec EDF, Areva, Engie… –, la défense – Thalès, Safran –, mais aussi l'industrie automobile, les télécommunications, les transports…

Même si elle s'est distinguée par un savoir-faire indéniable en matière

d'opérations en capital, intervenant notamment pour éviter à PSA de passer entièrement sous pavillon chinois, l'APE est loin d'avoir tenu toutes ses promesses. Son fonctionnement, très critiqué, laisse encore à penser que ces participations risquent fort de ne pas être gérées au mieux. Le manque d'expérience du monde de l'entreprise d'une grande partie de son équipe est patent. Composée d'une cinquantaine de personnes réparties en quatre grandes directions, celle-ci « *est constituée de diplômés de l'X et de l'ENA qui, souvent, occupent à l'APE "leur premier ou leur deuxième poste"* », constatait en mai 2014 devant la commission des finances de l'Assemblée nationale David Azéma, alors patron de l'Agence [4]. La vision des dossiers reste ainsi souvent éloignée du terrain. Un grand patron français commente : « *Beaucoup sont des fonctionnaires qui n'ont jamais occupé de postes opérationnels dans l'industrie. Du coup, ils n'ont ni vision industrielle ni technologique [...]. L'APE n'a pas les moyens de mener une politique à la hauteur des problèmes. Elle reste dans la logique du Trésor et représente* in fine *une pensée unique et monocolore de l'État* [5]. »

Mais le vrai problème de l'APE est qu'elle n'est qu'une agence de gestion dépourvue en réalité de capacité à décider. Elle dépend toujours d'un État « *sans vision ni projet* » qui « *agit sans cesse dans l'urgence* », selon les propres termes d'un expert cité par Nathalie Silbert dans son enquête pour *Les Échos*. Impossible pour elle de se comporter comme un vrai investisseur, dont la vision est réellement orientée vers la valorisation de son patrimoine. Quand, en 2014, l'Agence a l'excellente idée de recommander à l'État de céder 15 % des titres détenus dans EDF, alors très bien valorisés, afin d'investir ailleurs ou de désendetter l'État, le gouvernement refuse. Motif : les syndicats sont hostiles à l'opération, qui pourtant n'aurait fait descendre la part de l'État dans l'entreprise que de 85 à 70 %, lui préservant un contrôle total. Une belle occasion ratée. En 2016, les difficultés se multiplient : le chantier de la première centrale EPR à Flamanville qui n'en finit plus, une perte de 30 % de parts de marché sur le segment des entreprises et le sauvetage délicat d'Areva, autre fleuron industriel étatisé en perdition. Le cours de l'action s'effondre en quelques mois, passant de 19 euros par action à 9 euros, soit une chute de 47 % ! Après une telle perte de valorisation, EDF quitte l'indice CAC 40. L'État, qui boit le calice jusqu'à la lie, doit même renoncer à toucher ses dividendes. C'est aussi un motif politique qui conduit l'État à continuer

d'imposer à EDF de proposer un tarif réglementé que tous les experts s'accordent à trouver trop bas pour les coûts réels de l'électricien. Il s'agit ni plus ni moins d'une façon pour les politiques et bureaucrates de glisser sous le tapis une partie du coût réel de leur gestion : quand EDF devra faire face au coût de démantèlement de ses réacteurs et à de nouveaux investissements pour garantir la production d'électricité, l'ardoise risque d'être particulièrement douloureuse pour le contribuable. En imposant de pratiquer des tarifs au-dessous du coût réel, l'État achète du temps. Le jeu de la grenade dégoupillée, encore et toujours.

Le statut d'actionnaire conduit aussi l'État à des situations de conflits d'intérêts dans lesquels il est conduit à choisir entre l'intérêt public et celui de l'entreprise qu'il tient sous son giron. À la fin de 2015, quand éclate pour Volkswagen le scandale des logiciels truquant les résultats des tests d'émissions polluantes, l'État français s'empresse de commander à une « *commission indépendante* » un rapport sur tous les constructeurs automobiles. Rendu quelques mois plus tard, celui-ci pointait du doigt des dépassements des seuils autorisés chez de nombreux constructeurs, mais aucun n'était assimilable à des fraudes… Pourtant, selon une information dévoilée par le *Financial times*[6], « *le rapport du gouvernement français a omis des détails significatifs sur la façon dont les voitures diesel Renault ont été capables d'émettre moins de gaz polluants dans le cadre de tests officiels* ». Renault, constructeur dont l'actionnaire le plus connu est l'État lui-même. Un piège à oxyde d'azote aurait été observé sur un véhicule de sa gamme en cas de vitesse élevée en situation de test mais pas en situation réelle. Des « *éléments troublants* », selon les membres de la commission eux-mêmes qui se sont confiés à la presse. Officiellement, pourtant, il n'y a rien à voir et le scandale se trouve opportunément limité à des entreprises étrangères et indépendantes de l'État.

Le problème de la décision publique est que, fondamentalement, plusieurs rationalités s'opposent au sein de l'État. Comme le note Nathalie Silbert dans *Les Échos*[7], « *la vision de l'État actionnaire est souvent minoritaire face aux intérêts de "l'État régulateur" ou plus encore de "l'État politique" intégrant dans ses choix des considérations autres qu'économiques : risque social, contrainte environnementale, etc.* ».

On pourrait ajouter à cette liste, trop bienveillante sans doute, bien d'autres facteurs plus inquiétants affectant le choix de l'État : le calendrier

électoral – j'en parlerai plus bas –, les tabous associés à l'appartenance à telle ou telle famille politique, mais aussi les relations d'amitié ou d'inimitié entretenues entre décideurs, ou encore l'appartenance à une même promotion de grande école ou à une même loge maçonnique. Le sociologue Mark Granovetter a popularisé dans les années 1970 la théorie de « la force des liens faibles ». En étudiant de quelle façon les gens parvenaient à trouver du travail [8], le chercheur américain a montré que la qualité du réseau social était déterminante. Contrairement à ce qu'on aurait pu penser, ce ne sont pas les « liens forts », c'est-à-dire les amis proches et la famille, qui comptent le plus. Ce sont plutôt les « liens faibles » : les simples connaissances, les amis d'amis, les relations professionnelles avec qui vous avez pu déjeuner une fois, enfin toute la masse plus ou moins développée de gens avec qui vous avez des relations sociales allant au-delà de celles, impersonnelles, que vous pouvez avoir avec votre vendeur de journaux, mais qui n'atteignent pas le niveau de l'intimité. L'influence des réseaux est déterminante dans la société en général ; elle l'est aussi dans le fonctionnement de l'État. C'est par exemple grâce à ses relations personnelles d'estime avec les détenteurs du pouvoir que la dirigeante d'Areva Anne Lauvergeon a pu systématiquement empêcher que sa stratégie soit remise en cause, malgré les dizaines de notes alarmistes concernant sa gestion du groupe envoyées par l'APE.

La multiplicité des objectifs que se fixent l'État, qui parfois se conjuguent, d'autres fois s'opposent ou s'annulent les uns les autres, n'est au fond que le reflet d'une réticence des politiques à décider. Tout politique préfère ne pas décider. Cela a l'avantage de ne pas engager sa responsabilité, d'éviter les récriminations de ceux qui étaient en faveur de la décision inverse. Le principe de précaution, inscrit dans la Constitution depuis 2005, est d'ailleurs un alibi formidable à l'absence de décision. Il fait plus que la couvrir ; il la magnifie, la recommande, la pare de toutes les vertus. L'absence de décision, le blocage préventif des innovations, deviennent des hauts faits, alors qu'en pratique ils sont juste la traduction d'une profonde pusillanimité des politiques.

Pour un politique, le traitement d'une question n'aura lieu que si elle s'impose à lui ou bien si le fait de se saisir d'un problème est en soi un besoin pour lui à un moment donné. Il n'ira jamais chercher une question pour lui apporter, *a priori*, une solution. « *Les décisions de l'administration sont*

timides comme des jouvencelles », écrit avec ironie Kafka dans *Le Château*. Je l'ai personnellement expérimenté lorsque je me suis intéressé au travail du dimanche à partir de 2013. Les politiques que je rencontrai alors me disaient tous qu'il y avait là un vrai sujet et que les arguments économiques en faveur d'un élargissement des conditions d'ouverture dominicale des commerces étaient fondés, mais, disaient-ils, les yeux apeurés, « *il n'y a que des coups à prendre* ». Aucun ne voulait ouvrir ce qu'ils décrivaient eux-mêmes comme « *la boîte de Pandore* ».

Des spécialistes des organisations avaient assez bien modélisé ce phénomène dans leur fameuse théorie de la « corbeille à papier[9] ». Ils décrivent une décision comme le résultat de la rencontre aléatoire et fortuite entre des problèmes, des solutions et certains participants au choix. Aussi étrange que cela puisse paraître, il existe dans les organisations – privées ou publiques – des problèmes cherchant à se révéler, des solutions en quête de problèmes et des décideurs cherchant à décider quelque chose ! La façon dont une solution est associée à un problème est largement due au hasard. Je crois que cela traduit fidèlement la façon dont certains hommes politiques vont en effet décider de se saisir d'une question – parce qu'ils doivent décider quelque chose pour justifier leur existence – en choisissant dans le tas des problèmes qui attendent bien sagement qu'on les prenne en charge, et y apporter enfin une solution dans l'air du temps.

Le député Jean-Christophe Fromantin a pu expérimenter ce phénomène assez concrètement en octobre 2016, lorsqu'il a proposé en commission des finances un amendement facilitant la création de plateformes financières dans les régions. L'idée, simple et de bon sens, visait à relancer des bourses régionales pour proposer aux Français de placer leur épargne dans l'économie de proximité. Le paradoxe veut en effet que les Français aient une épargne forte, mais qu'en même temps nos entreprises, surtout les plus petites, manquent cruellement de financements pour se développer et innover. Des bourses régionales permettraient d'investir dans l'économie de proximité, où la confiance est plus facile. Le député expose son projet devant l'assemblée de ses collègues. Aucune réaction, ni positive ni négative. L'idée ne faisait écho à aucun des « problèmes » dont les membres présents souhaitaient se saisir, et la solution n'éveillait pas

plus d'écho. La conséquence : une indifférence générale qui a enterré l'amendement.

Des décisions soumises au calendrier électoral

Les cycles budgétaires sont les meilleures preuves scientifiques de la rationalité très limitée, et même de l'orientation des décisions de l'État en faveur de l'intérêt de ceux qui les prennent. De quoi s'agit-il ? Les décisions de l'État ne sont pas liées à la rationalité d'un dossier, à son urgence réelle, à la pertinence d'un projet, à la réalité de la contrainte budgétaire ou à une opportunité économique. Elles sont liées au calendrier des élections.

Maintes recherches ont mis en évidence ce que tout électeur aura constaté de lui-même : les élus ont tendance à augmenter les dépenses avant les élections et à augmenter les impôts juste après. Le procédé est imparable, classique, d'une banalité à pleurer. Il ne choque même plus, tant la chose est désormais intégrée dans l'esprit de l'électeur, prévue même par les marchés immobiliers, qui savent bien qu'après une élection locale les taxes vont probablement faire un bond, après avoir été modérées dans la période qui précède.

À partir de 2016, alors que la nouvelle élection présidentielle se profile, tous les observateurs ont remarqué que les vannes des dépenses publiques avaient été de nouveau grandes ouvertes. Pour réduire enfin le chômage, ou stopper au moins sa progression, les moyens les plus coûteux et les moins efficaces ont été déployés en hâte. Il fallait par exemple envoyer séance tenante un demi-million de chômeurs de plus en formation, afin de les effacer des statistiques du chômage. Cela a été fait à grands frais ; le *Canard enchaîné* avait rapporté les déclarations d'un employé de Pôle emploi : « *L'an dernier, au bout de six mois, on disait non à presque tout le monde, il n'y avait plus un rond pour financer les formations qui coûtent souvent cher. Maintenant, c'est tapis rouge, on dit oui à tout et sans trop de précautions, la scrupuleuse procédure de validation des stages est abandonnée*[10]. » Un milliard d'euros auraient ainsi été dépensés en formations supplémentaires. À cela s'ajoutent deux milliards d'euros pour mettre en place de nouvelles « aides à l'embauche » et accélérer des « contrats de professionnalisation ».

Le traitement attentif de son électorat est la grande constante des situations préélectorales. Cela n'étonne même plus personne ; mieux, c'est attendu. C'est à ce moment que les concessions, les cadeaux et autres petits avantages s'octroient. Parfois ponctuellement coûteux, comme la prime exceptionnelle de 265 millions d'euros attribuée aux instituteurs, ils créent plus souvent des dépenses pour toutes les années futures, comme l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires alourdissant de 2,4 milliards d'euros les charges annuelles liées aux traitements de la fonction publique.

L'incapacité à répondre au problème terroriste

L'incapacité à décider efficacement peut aussi avoir des conséquences plus dramatiques qu'un seul marasme économique. Dans un entretien, l'historien israélien Yuval Noah Harari [II] livre une interprétation éclairante du phénomène terroriste islamiste qui ensanglante l'Europe – et le Moyen-Orient – en ce début de XXIe siècle. Les terroristes mettent à profit la perte dans nos pays de l'habitude de la violence politique. Au Moyen Âge, celle-ci était quotidienne et donc considérée comme normale. Les massacres, famines ou épidémies n'affaiblissaient pas les régimes, car personne ne supposait que le rôle du roi soit de les empêcher. Un quart de la population pouvait mourir de la peste sans que rien ne change fondamentalement. Ces événements faisaient partie du cours habituel des choses. Omniprésente, la violence ne choquait personne. Aujourd'hui, au contraire, elle est devenue insupportable car les États fondent leur légitimité sur la garantie de la paix. Avec la disparition de la justification divine ou même celle de la tradition, l'État n'a plus comme seule légitimité que la protection des populations. C'est d'ailleurs le levier profond de sa volonté éperdue de nous aider, de gré ou de force : sans cette aide, il serait inutile ! La sécurité d'une existence non violente est la nouvelle Terre promise, la seule vraie promesse qui reste, la promesse minimale, avant même la prospérité. Nous sommes habitués à ce que le pouvoir change de main sans violence, ce qui autrefois était rare – c'est pourquoi la ferveur des cris de « longue vie au roi » ne doit pas être mise en doute, mais reposait en grande partie sur le fait que la mort du roi faisait entrer la

plupart du temps le pays dans un temps de désordres et de dangers. Du coup, notre sensibilité à la violence s'est exacerbée. Voir deux personnes qui se battent dans la rue est devenu une expérience traumatisante. Nous ne supportons plus aucune des formes de violence qui étaient autrefois quotidiennes. La violence faite aux animaux elle-même est devenue intolérable – en témoignent les scandales émergeant régulièrement dès que des images d'abattoirs sont rendues publiques. Ceux qui consomment de la viande préfèrent ne pas y penser, d'autres fondent sur ce refus de la violence leur régime végétarien.

Les terroristes savent tout cela. Ils fondent l'efficacité de leur action, qui, il y a quelques siècles, n'aurait eu absolument aucun effet, sur le fait que la violence politique est devenue insupportable. Ils déploient ainsi un « théâtre de la terreur » qui n'a en réalité aucun impact significatif : le terrorisme fait infiniment moins de morts que les accidents de la route ou les suicides. Mais la mise en scène des tueries, les circonstances révoltantes dans lesquelles elles sont perpétrées, leur donnent une résonance médiatique et politique immense. Une seule personne égorgée dans une église remue tout le pays, bouleverse les équilibres, en un mot désorganise.

Le but évidemment est précisément cette désorganisation, cette désunion qui va obliger les politiques à exacerber leurs positions. L'outrance ridicule de certains discours politiques en témoigne – équiper chaque ville de lance-roquettes, par exemple…

Le problème est que, face au théâtre, les gouvernements ne savent répondre eux-mêmes que par du théâtre. Eux-mêmes pris dans les filets de la « BFMisation » de leur action, habitués à aborder chaque problème avant tout comme une question de communication et à mettre en place des mises en scène, ils plongent tête la première dans le piège tendu par les terroristes. L'État est censé, selon ses plus ardents défenseurs – je l'ai rappelé plus haut –, aider le citoyen à lutter contre ses biais cognitifs, remettre de la rationalité là où nous avons tendance à laisser parler des réactions instinctives, à emprunter des « raccourcis cognitifs » qui nous font déboucher sur de mauvaises décisions. Or deux biais sont à l'œuvre dans l'effroi terroriste. Le biais de visibilité, d'abord : parce que notre attention a été attirée sur un événement, nous allons être beaucoup plus attentifs à tout ce qui pourra sembler y faire écho. Par exemple, les attentats ont sans doute donné à beaucoup de Français un nouveau regard

sur toutes les manifestations identitaires, perçues comme les résonances lointaines mais bien liées d'une activité terroriste qui s'attaque à nos modes de vie. Le psychodrame de l'été 2016 autour du « burkini », ce maillot de bain adapté aux femmes ne souhaitant pas montrer leur corps pour des raisons religieuses, en est un exemple. Alertés, nous sommes plus attentifs à certains signes, et nous avons ainsi l'impression qu'ils sont « plus fréquents qu'avant » [12]. Le second biais est le biais de probabilité : l'esprit humain surestime les très faibles probabilités – et sous-estime les fortes. Il peut ainsi être plus angoissé par le risque d'être pris dans un attentat terroriste que par celui de mourir d'un infarctus du fait d'une vie trop sédentaire et du surpoids. Pourtant, ce dernier événement est beaucoup plus probable que le premier ! Le problème est que l'État, bien loin d'atténuer ces biais, et aidé de médias complaisants, accentue au contraire l'importance de l'événement terroriste en orientant une grande partie de ses discours sur lui. Il accentue la perception du risque en dirigeant vers lui des ressources disproportionnées – et inutiles : les militaires patrouillant dans les rues ne pourront pas empêcher plus d'attentats s'ils sont plus nombreux.

On le voit, dans le cas de la sécurité publique, l'horreur politique est aussi celle de l'incapacité à apporter des réponses rationnelles face aux ignobles exactions des terroristes et à l'émotion qu'elles provoquent. Le problème de l'enfermement dans la logique du théâtre se conjugue ici avec celle du court-termisme. Une action vécue dans le dialogue spéculaire quotidien avec les médias – « miroir, mon beau miroir, dis-moi qui est le plus beau » – et continuellement interrompue par les remaniements et les élections ne parvient pas à s'inscrire dans la durée. Héritant d'une situation créée par des décisions prises trente, quarante ans plus tôt – voire plus –, le politique ne peut apporter que des réponses cosmétiques, qui elles-mêmes n'auront leurs pleines conséquences que des décennies plus tard.

Le cercle vicieux bureaucratique

Adoptant la communication « pro-business » à la mode, les Urssaf se piquent désormais, non sans un certain humour, d'être « des partenaires économiques » des entreprises. L'État est sans doute un partenaire indispensable des entreprises, tant qu'il est dans son rôle de garant des contrats et d'un juste cadre réglementaire. Mais lorsqu'il devient une espèce de machine folle à broyer les vies, le masque du partenariat révèle la dérisoire rhétorique légitimante d'une puissance publique qui, au fond, traite les gens bien plus comme les moutons d'un cheptel que comme des maîtres à servir. Comment voir autre chose que cet aveuglement idiot de l'administration quand une vieille dame de 65 ans, gérante d'un petit café près d'Arras – au bénéfice mirifique de 70 euros par an –, est renvoyée devant le tribunal correctionnel pour « travail dissimulé » ? Elle avait le malheur d'être parfois aidée de son conjoint de 70 ans pour servir des verres. Même si la pauvre dame échappe à la condamnation, elle devra faire face aux dizaines de milliers d'euros – qu'elle n'a évidemment pas – de redressement. Est-ce là l'agissement d'un système censé protéger contre les risques de la vie ? Paradoxe d'un État qui n'a à la bouche, si l'on écoute ses politiques, que des invocations à la solidarité, à l'entraide et aux relations sociales authentiques, mais qui ne veut pas comprendre que ces petites activités économiques de villages du nord de la France ne peuvent tout simplement pas obéir aux règles d'un grand café parisien.

C'était bien la caractéristique principale de la bureaucratie décrite par Weber : la coordination non plus par les arrangements informels, mais par la règle. La standardisation du réel pour pouvoir mieux le catégoriser, et ainsi en exploiter les ressources. L'État procède par généralisation, universalisation de quelques cas particuliers imposés au chausse-pied à

tous les autres, stéréotypage de la réalité pour la faire rentrer dans les formulaires. Il ne peut penser que par dichotomie, percevant le monde de façon manichéenne : il n'y aurait que d'un côté le monde de l'activité marchande, qui doit être taxé sans pitié, et de l'autre celui de l'activité désintéressée – l'économie sociale et solidaire portée aux nues –, forcément méritante et digne de subventions. Entre les deux, point de salut. Du covoiturage à la location de son appartement un week-end, le moindre échange monétaire agit aux yeux de l'État comme une marque d'infamie, le signal pour l'administration fiscale d'une inévitable curée. Rien ne doit échapper aux griffes de l'État ; il serait immoral de ne pas « protéger » ces petits boulots, ces services rendus pour quelques piécettes, ces quelques billets gagnés en vendant sur Leboncoin.fr ses vieux vêtements. À mesure que ses besoins augmentent – et ils augmentent sans cesse, on a vu pour quoi et à cause de quoi –, les services fiscaux sont mis sous pression. Le moindre tiroir est raclé, les interstices d'échanges informels où une tolérance restait encore sont supprimés les uns après les autres. Il faut toute la puissance du lobby chrétien pour empêcher encore la fiscalisation du produit de la quête dans les églises et les temples.

La grande force de la bureaucratie – cette coordination par la règle – est aussi son plus profond défaut. « *Celui qui n'a qu'un marteau voit tout comme un clou* », dit le dicton. La règle est l'alpha et l'oméga de la décision publique, son moyen non seulement privilégié d'action, mais aussi unique. Elle croit en la règle comme un fidèle croit en son dieu.

Dans son maître-livre, *Le Phénomène bureaucratique*[13], le grand sociologue français Michel Crozier avait stigmatisé le « cercle vicieux bureaucratique » par lequel les administrations tendent de répondre aux problèmes issus de la multiplication des règles par l'édiction de nouvelles règles. Le problème de la règle est en effet son caractère par définition universel. En généralisant une procédure, en « typifiant » un cas, elle promeut une standardisation utile qui permet à la bureaucratie de ne pas avoir affaire à une suite sans fin de cas particuliers, mais à des « cas » limités et identifiés. De même, un processus réglé doit son efficacité à sa rigidité même, puisque celle-ci impose le respect de délais par les acteurs et détermine clairement les tâches de chacun. Mais la réalité ne s'accorde pas toujours à la règle générale. Il n'y a, d'un certain point de vue, que des cas particuliers, exactement comme il n'y a pas de « Français

moyen » mais des Français tous différents. La règle fait ainsi l'objet, explique Crozier, de multiples contournements, arrangements, adaptations locales clandestines, permettant à certaines zones de liberté d'apparaître. Pour y répondre, l'administration n'a pas d'autre moyen que de leur ajouter de nouvelles règles, censées remédier aux limites des précédentes. Mais en agissant ainsi elle ne fait que créer les conditions de nouveaux contournements, de nouvelles transgressions, d'autant plus qu'au fur et à mesure l'empilement des règles, la multiplication de leurs contradictions, créent une jungle impénétrable où il est facile de trouver des chemins de traverse.

Michel Crozier s'opposera toute sa vie à cette rigidité du modèle bureaucratique à la française. Selon lui, ce mode de fonctionnement présente l'inconvénient d'empêcher le changement social, et donc de freiner les adaptations nécessaires à un environnement qui a changé. La crise de 1968, déjà, était pour lui révélatrice de ce blocage [14], le soulèvement étudiant reflétant une insatisfaction face à une société n'évoluant pas avec son temps. Dans ses œuvres suivantes, il stigmatise encore l'État, qui par son conservatisme, son omnipotence, freine l'innovation et met la France en décalage avec le monde [15]. Dans *La Crise de l'intelligence*, il dénoncera enfin le rôle de la technocratie et des élites dans ce blocage.

Depuis plus de quarante ans, le diagnostic est donc fait, et le mal dénoncé. Sans résultat pour l'instant, puisque tous les travers stigmatisés par le regretté sociologue, décédé en 2013, sont encore d'une brûlante actualité.

Les neuf lois que nous avons exposées dans ces pages sont une forme de dénonciation de ce mal français. Même si le problème bureaucratique concerne bien d'autres pays, il prend chez nous une forme et une ampleur particulières.

Il n'y a aucune raison que l'État soit exempt de tous les défauts du fonctionnement des entreprises ; il n'y a pas de raison qu'il décide de façon plus performante que les individus.

Il manque finalement cruellement à l'État la qualité première, la seule en fait qui nous soit vraiment indispensable : la capacité à instaurer dans la durée les conditions stables de la vie sociale. Dispersé dans d'innombrables actions inutiles ou nuisibles, écartelé entre tant d'influences contraires, émietté au profit de tant de groupes d'intérêt,

édifiant sans relâche des piles branlantes de lois de circonstance, de normes de complaisance, de contraintes idiotes, l'État n'a plus de temps ni d'énergie à consacrer pour bâtir ses fondations sur le roc d'un projet clair de société.

---

1. Le lecteur qui voudra en découvrir une description détaillée et didactique pourra par exemple lire Joule Robert Vincent et Beauvois Jean-Léon, *Petit Traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, Presses universitaires de Grenoble, 2002.

2. En 1982, l'État s'est approprié 5 sociétés industrielles, 39 banques et 2 compagnies financières.

3. Gaetner Gilles, « Retour sur un scandale d'État », *lexpress.fr*, publié le 14 novembre 2002.

4. Source : Silbert Nathalie, enquête publiée *in Les Échos* du 24 mai 2016.

5. *Ibid.*

6. Source : « Moteurs truqués : la commission Royal aurait caché des données mettant en cause Renault », *Le Figaro*, 23 août 2016.

7. Silbert Nathalie, enquête publiée *in Les Échos* du 24 mai 2016.

8. Granovetter Mark, *Getting a Job : A Study of Contacts and Careers*, University of Chicago press, 1974.

9. Cohen Michael D., March James G., Olsen Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 1972.

10. Cité in *Le Figaro* du 20 août 2016.

11. Auteur de *Sapiens. Une brève histoire de l'humanité,* Albin Michel, 2015 (2014). L'entretien a été publié par *L'Obs* le 22 mars 2016 sous le titre « La stratégie de la mouche : pourquoi le terrorisme est-il efficace ? ».

12. Le « biais de confirmation » est lié à celui de visibilité : nous avons tendance à voir ce que nous imaginons être les conséquences d'un phénomène supposé comme la confirmation que ce phénomène existe bel et bien.

13. Crozier Michel, *Le Phénomène bureaucratique*, Seuil, 1963.

14. *Idem*, *La Société bloquée*, Seuil, 1971.

15. *Idem*, *État moderne, État modeste : stratégies pour un changement,* Fayard 1986.

IV

DONNER UNE SECONDE CHANCE À LA DÉMOCRATIE

Nous avons besoin de l'État. Cet essai ne cherche pas à faire le procès de son existence, mais à instruire celui de ses dérives. S'il est utile et nécessaire quand il joue son rôle, il se transforme en machine infernale dès qu'il en sort. Engagé dans son projet de politique « positive », il se lance sur le toboggan de redistributions sans cesse plus nombreuses. Livré par faiblesse et facilité aux égoïsmes maquillés des groupes et lobbies en tout genre, il devient haïssable. Dévastant par ses prédations, sa maladresse et ses prétentions une économie dont il tire pourtant ses ressources, il est tout simplement dangereux.

Jean-François Revel faisait en 1996 ce diagnostic : « *La France est sur-étatisée mais sous-gouvernée. Comme l'était l'Union soviétique, où l'État était partout, mais où aucune décision n'était jamais appliquée. Au contraire, les pays qui fonctionnent sont des pays où l'État est mince, et où le gouvernement est efficace* [1]. » On prend souvent la taille de l'État pour un indicateur de son efficacité. Les revendications standards tournant autour du « plus de moyens » témoignent de cette croyance générale selon laquelle plus serait forcément mieux. Dans cette optique, tous les problèmes qui se posent ont fondamentalement deux solutions – et seulement deux – qui se complètent : accroître la présence de l'intervention publique et produire de nouvelles régulations. Comme le souligne Revel, il s'agit d'une double erreur : l'État peut parfaitement être liberticide *et* faible ; et,

réciproquement, l'État peut être circonscrit *mais* fort. Nous le vérifions tous les jours.

Les défaillances de l'État ne sont pas des fatalités. Elles peuvent être vaincues, ou en tout cas minimisées. La spirale de la croissance de l'État peut être brisée. D'autres pays ont accompli de considérables efforts sur eux-mêmes.

Au bord de la faillite en 2010, l'Irlande a baissé de 20 % les salaires de sa fonction publique territoriale et de 10 % les dépenses de l'État, diminué le nombre de collectivités locales des deux tiers, taillé dans le nombre d'élus locaux en baissant leur nombre de 40 %. L'équivalent, écrit Édouard Tétreau[2], serait d'économiser 12 milliards d'euros sur notre masse salariale – sur 59 milliards d'euros de dépenses de personnel –, de supprimer 37 milliards d'euros de dépenses publiques, 23 700 communes, 63 départements et 247 354 postes d'élus locaux… En Irlande, le résultat a été spectaculaire : croissance de 7,8 % en 2015, chômage en chute libre et balance des paiements excédentaire.

L'incapacité à réformer n'est que la face émergée de l'iceberg, le pan visible d'une réalité bien plus vaste : l'inefficacité inhérente du système politique à s'acquitter de sa tâche, qui est de nous permettre de vivre dans une société prospère et harmonieuse. La politique est, comme l'économie, une question d'incitations. Les recherches des économistes du choix public ont montré que les dérives de l'État n'étaient pas dues à des personnalités déviantes, extraordinairement égoïstes ou mauvaises. Elles sont la conséquence des structures politiques incitant à ces dérives, elles-mêmes produites par la démocratie, cet étrange régime dans lequel nous vivons – au moins en théorie. C'est pour cette raison que ces mêmes dérives se retrouvent, sous des formes plus ou moins développées, dans tous les pays où les dirigeants sont nommés directement ou indirectement par la population. Les défaillances de l'État sont avant tout celles de la démocratie. Derrière les discours, les représentations d'autant plus ressassées qu'elles sont trompeuses et les institutions, la réalité de notre régime est celle d'une sorte d'oligarchie de connivence. S'y réalise l'alliance plus ou moins stable de tous les groupes sociaux qui vivent du travail des autres et utilisent l'État pour en capter légalement – et néanmoins par la force – la production. Le projet démocratique échoue sous nos yeux, comme sans doute il a toujours invariablement échoué dans

l'histoire, en vérifiant très exactement les prévisions pessimistes de Platon ou les affirmations définitives d'un Rousseau – « *[...] il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais*[3] ».

Il est possible de donner une seconde chance à cette démocratie qui n'est au fond, comme l'a dit Alexandre Lacroix[4], pas un régime, mais une exigence. Une exigence qui n'est pour l'instant, reconnaissons-le, pas atteinte. Le dernier volet de cet essai ne se veut en aucun cas un programme politique, même s'il pourrait en inspirer. Les programmes cherchent à embrasser tous les sujets dans un souci encyclopédique – Bruno Le Maire, candidat à la primaire de la droite à la fin de 2016, n'a-t-il pas proposé un document de 1 012 pages ? Bien souvent, on peut le déplorer, ils ajoutent au manque de cohérence du catalogue de mesures « dans le vent » une hypocrite construction en briques, chacune étant censée séduire une part de l'électorat. Quant aux sujets qui pourraient fâcher, ils sont effleurés avec art ; aucun document, sans doute, n'exploite mieux la providentielle ambiguïté vantée par Page dont j'ai parlé plus haut. Ne voulant ici servir aucun parti, et encore moins séduire un quelconque électorat, je ne me livrerai pas à ce genre d'exercice.

Les neuf lois de l'horreur politique examinées dans cet essai appellent des réponses. Elles sont les causes de tous les symptômes du mal français : chômage de masse, crise identitaire, autodépréciation d'un pays qui préfère souvent désormais l'élégance de l'autodérision au ridicule d'une fierté dont il ne se sent plus digne. Si nos échecs sont montés en épingle, sur l'air de « je vous l'avais bien dit », nos succès sont minimisés ou tout à fait ignorés. La thèse de cet essai est que l'État est le problème bien avant d'être la solution à ces maux – pour reprendre la formule fameuse de Ronald Reagan. Ce qui fait que la plupart des politiques font fausse route en faisant reposer leurs espoirs et leurs propositions sur lui. L'étatisme n'est pas le médicament, il est la maladie elle-même, la métastase grossissante dont notre organisme souffre. Les politiques eux-mêmes sont englués dans cet État monstrueux auquel ils ne peuvent imaginer d'alternative, et dont ils sont les thuriféraires zélés en même temps que les jouets naïfs.

Rien n'est plus frappant à l'heure actuelle que le contraste entre la profusion des constats, diagnostics et propositions énoncés depuis des décennies en France et la rareté des réformes effectivement réalisées. Le

rapport Rueff-Armand[5] ne préconisait-il pas déjà en 1960 des réformes de structure, au vu des rigidités de l'économie, de l'inadaptation de l'administration et de la qualité de l'enseignement ? Les premières phrases sont d'une stupéfiante actualité plus d'un demi-siècle plus tard : « *Il est aisé de constater qu'en fait, certaines législations ou réglementations économiques ont actuellement pour effet, sinon pour but, de protéger indûment des intérêts corporatifs qui peuvent être contraires à l'intérêt général et, notamment, aux impératifs de l'expansion.* » Parmi les propositions du rapport, la réforme des taxis parisiens jugés trop peu nombreux… En 2008, la commission Attali chargée d'indiquer les chemins de la croissance retrouvée fit le constat d'un nombre de licences de taxi à Paris sensiblement égal à ce qu'il était quarante-huit ans plus tôt ! La France sait mieux qu'aucun autre pays rédiger de savants et profus rapports, mais a aussi le génie de l'enterrement de première classe de ces textes si pertinents. *Vox clamavit in deserto*. Cette incapacité à réformer, d'ailleurs, fait partie des constats répétés à l'envi par quiconque se pique de prendre le pouls du pays.

Si rien n'est fait pour en limiter l'extension, comme une gangrène, la liberté individuelle n'aura été qu'une parenthèse bien courte dans l'histoire humaine. Pendant quelques siècles – quelques décennies, si l'on se limite au moment où la liberté politique aura été garantie pour tous les sexes –, un improbable équilibre, fruit d'une invention grecque dénaturée, a permis à l'individu de gagner accès à une autonomie qu'il n'avait jamais eue, à l'ombre de l'État. Une parenthèse qui est en train, progressivement, de se refermer, à mesure que l'État étend son emprise, spoliant une partie toujours plus importante du fruit de notre travail pour financer sa prise de contrôle du corps social. Entré dans nos foyers, contrôlant nos assiettes et bientôt notre activité physique, l'État nous vole pour mieux nous faire payer les chaînes qu'il forge pour nous. De douces chaînes sans doute pour ceux qui n'ambitionnent rien de plus qu'une vie de spectateur, vissé sur un canapé devant les infatigables histrions de la petite lucarne. Mais des chaînes tout de même. La promesse de vivre en sécurité et d'être nourri ne suffit pas. « *On vit tranquille aussi dans les cachots. Est-ce assez pour s'y trouver bien ? Les Grecs enfermés dans l'antre du Cyclope y vivaient tranquilles en attendant que leur tour vienne d'être dévorés*[6] », écrivait encore Rousseau. C'est pourtant la seule promesse que nous fait l'État aujourd'hui ; et qu'il peine si

durement à tenir. Une promesse donc qui ne vaut ni le prix qu'elle nous coûte ni le bonheur qu'elle est censée procurer. C'est sans doute cela que l'on appelle une escroquerie.

Je ne veux pas détailler ici un programme, je le répète, ni ajouter un rapport aux autres, mais affirmer des principes et en suggérer quelques traductions concrètes. Trois verrous protègent la métastase étatique et empêchent qu'une thérapie réelle ne soit appliquée, un par acteur du drame démocratique qui se noue : la domination de la bureaucratie, l'aboulie des politiques et l'indifférence des électeurs. Il est possible de briser chacun d'eux sans « big bang » constitutionnel ni « grand soir » institutionnel. Ce sont des modifications toutes simples qui allumeront mieux la mèche des mutations futures que tous les coups de menton et déclarations vibrantes sur la nécessité du changement.

---

1. Interview parue dans *Le Figaro* du 15 février 1996.

2. In *Les Échos*, 13 mai 2016

3. Rousseau Jean-Jacques, *Du contrat social,* Garnier-Flammarion, 2011 (1762), livre III, chap. IV.

4. Directeur de la rédaction de *Philosophie magazine.*

5. Rapport remis à M. Debré le 20 juillet 1960 par Jacques Rueff et Louis Armand.

6. Rousseau Jean-Jacques, *op. cit.,* p. 45.

I

MAÎTRISER LE LÉVIATHAN BUREAUCRATIQUE

Le premier verrou à briser est celui de la domination bureaucratique. C'est même à mon sens le plus important car il constitue le point bloquant fondamental. L'État est une citadelle dans laquelle ses serviteurs se sont enfermés à triple tour. Elle résiste encore aux assiégeants, protégée par l'épaisseur de ses murailles. L'enjeu est donc d'arriver à insuffler au cœur de la citadelle elle-même les ferments d'un vrai parti de l'ouverture, autrement dit des éléments venus de l'extérieur. Ce ne sont ainsi pas tant les institutions qu'il faut changer que les hommes qui s'y activent, non pas parce qu'ils seraient mauvais, mais parce que le fait d'y demeurer trop longtemps est en soi corrupteur.

Mettre au pas l'ancéocratie

Comme le souligne l'anthropologue Claude Meillassoux[I], la bureaucratie est une forme d'« ancéocratie », c'est-à-dire de prise de pouvoir par les serviteurs. En créant ce que nous appelons des cités-États, les Grecs ont perçu avec une étonnante lucidité le risque que l'appareil bureaucratique, pourtant indispensable pour des raisons pratiques, sépare radicalement le pouvoir de ceux sur qui il s'exerce. Une violation inadmissible du principe traditionnel d'immanence du pouvoir. Elle pourrait conduire, selon Aristote, si ceux qui commandent et ceux qui obéissent sont radicalement distincts, à n'être qu'une « *cité d'esclaves et de*

maîtres et non d'hommes libres[2] ». C'est la raison pour laquelle les Grecs ont eu soin de réserver les charges d'administration à des esclaves, évitant que des citoyens ne puissent prendre le pouvoir sur le reste du corps social, créant par l'institution d'un corps spécialisé de citoyens placés de façon stable à son sommet une brèche fatale dans l'unité de la communauté. Appointer des esclaves, c'est-à-dire des « outils animés », dans les postes d'administration a été une façon de conjurer l'émergence d'un appareil d'État, d'en éviter l'effet destructeur : l'autonomisation du pouvoir par rapport aux citoyens[3].

Nous avons oublié cette leçon des Grecs, laissant à partir du XIXe siècle la bureaucratie dominer le politique. Alors que sous l'Ancien Régime l'absolutisme royal et l'opposition entre noblesse du sang et noblesse de robe limitaient le pouvoir[4] de la bureaucratie bloquée par le plafond de verre de la naissance, la Révolution a eu pour effet de confondre élites politiques et élites administratives. À partir de ce moment, plus rien ne faisait obstacle à la concentration des pouvoirs aux mains de l'appareil étatique, le recrutement de ses dirigeants s'opérant à l'intérieur d'une caste étroite très peu renouvelée. La classe sociale des dominants, c'est-à-dire de ceux qui exploitent le peuple à travers la maîtrise de l'appareil étatique – à côté de laquelle la domination économique n'est rien –, a eu ainsi à la fois intérêt et capacité à accroître son emprise : elle pouvait capitaliser ses efforts d'une génération à l'autre, garantissant que le pouvoir ne tomberait pas en d'autres mains. Sous cet angle, la croissance de l'État peut être décrite comme le reflet d'une stratégie patrimoniale, d'une privatisation du pouvoir par quelques familles. Non pas les familles d'industriels souvent montrées du doigt, même si des liens réels peuvent être tissés avec les milieux politiques, mais les familles de l'aristocratie bureaucratique. La seule qui dirige vraiment ; celle en tout cas qui a le plus d'impact à terme sur la vie de ceux qui n'en font pas partie.

Comme le note Ismard, le système athénien démontre, par le paradoxe qu'il représente, l'impossibilité même du système démocratique. Confier les tâches administratives aux esclaves « *permettait de conjurer toute forme de représentation que la communauté civique ne peut penser que dans les termes d'une séparation, voire d'une dépossession*[5] ». La démocratie directe n'était rendue possible que parce qu'elle s'adjoignait le travail d'esclaves qui par leur

nature sociale ne pouvaient prétendre « représenter » le peuple, et donc décider pour lui. Par leur réticence, et même leur terreur, à s'éloigner un tant soit peu du système direct, et dont les ostracismes réguliers de ceux qui paraissaient prendre trop d'ascendant sur le peuple témoignent aussi, les Athéniens ont eu ce pressentiment extraordinaire des dangers immenses, voire de la contradiction dans les termes, qu'est une démocratie indirecte. Tout représentant est un maître ou un traître. Tout au plus le peuple peut-il avoir des mandataires, ce qui est très différent, puisque alors ce dernier ne peut agir que dans le cadre de la tâche précise qui lui a été confiée et dans la limite étroite d'une action prescrite. L'exemple grec révèle-t-il alors la vanité absolue du projet de limitation de l'État ? À partir du moment où fait irruption entre le peuple et le politique la double barrière de représentants élus et d'administrateurs qui doivent aussi agir en son nom, il faut en effet renoncer à l'unité originelle du corps social et du politique. Dès lors que la taille de nos communautés nous interdit de rêver à une assemblée physique du peuple – j'y reviendrai – et que bien sûr l'esclavage n'existe plus, devons-nous renoncer à l'idée de liberté individuelle en société ? L'État, tel Cronos, dévore son enfant : la liberté ne peut naître que par lui, puisqu'il permet de s'affranchir du corps social totalisant des sociétés primitives, mais ensuite il prend le pouvoir, croît dans toutes ses parties et éloigne les individus, jusqu'à en faire de simples prétextes à son existence.

Nous pouvons encore reprendre le pouvoir à l'État. Cette révolution ne serait pas compliquée ni institutionnellement difficile à accomplir. Elle nécessiterait malgré tout une chose : ne pas attendre la bonne volonté des principaux intéressés, les hauts fonctionnaires.

Ouvrir la haute fonction publique sur la société

Il est impossible de refaire des hauts fonctionnaires des esclaves. Mais il est possible de refaire d'eux des serviteurs, des exécutants.

Le constat des dérives de l'État, si bien renseigné par la masse des travaux économiques de l'école des choix publics, a bien sûr engendré des propositions. Elles ont pris la forme du « nouveau management public » qui s'est répandu à partir des années 1980 et dont l'ouvrage de David

Osborne et Ted Gaebler[6], *Réinventer le gouvernement*, a été le manifeste. Les progrès qu'il a permis sont réels. Le développement de processus de gestion orientés vers l'évaluation comparée des coûts et des bénéficies permettent de démasquer plus facilement, sans les éviter tout à fait, complication oblige, l'arbitraire et l'autojustification des décisions publiques. L'État a considérablement étendu ses activités de contrôle, d'audit et d'inspection sur lui-même.

La France a déjà été influencée par ces idées, qui se sont traduites par la création de plusieurs agences indépendantes[7] – l'Autorité de la concurrence par exemple – et l'adoption d'une nouvelle façon de concevoir le budget de l'État autour de missions déclinées en différents programmes[8].

Mais ce nouveau management public, aussi enthousiasmant et utile qu'il ait pu être, n'est pas parvenu à venir à bout de l'ancéocratie. Pire encore, il pourrait l'accentuer en la transformant en un régime des experts, où les auditeurs et évaluateurs en tout genre prennent le pouvoir encore plus radicalement, à l'abri derrière la complexité et l'autorité de leur expertise.

Une partie de la leçon semble avoir été apprise, c'est vrai : « *L'État-régulateur ne s'occuperait plus (ou moins) de redistributions ou de grandes politiques sociales mais de régulation/réglementation visant à corriger les défaillances du marché, soit une perspective qui prend pour acquise la supériorité de ce dernier [...]*[9]. » Moins d'État, plus centré sur ses traditionnelles missions régaliennes – police, justice et défense –, c'est aussi mieux d'État. Beaucoup de gens le disent, le reconnaissent, y compris parmi les élites dirigeantes. Du moins en privé. Parce qu'en pratique rien n'a changé en France. Le nouveau management public n'a pas réussi, reconnaissons-le, à stopper l'expansion de l'État et la domination bureaucratique.

Comment briser le ressort de la croissance étatique sans briser l'État lui-même ? Un équilibre durable peut pourtant être trouvé, préservant l'État et la liberté. Et, pour paraphraser Montesquieu dans les *Lettres persanes,* si ce n'était pas le cas, « *ça serait une vérité si terrible qu'il faudrait se la dérober à soi-même* »…

Les économistes du choix public Brennan et Buchanan[10] pensaient que le meilleur moyen de contrecarrer la tendance à la croissance de la bureaucratie était d'édicter des contraintes constitutionnelles limitant le

pouvoir fiscal de création monétaire et d'endettement de l'État. La fameuse règle d'or budgétaire en fait partie. La Suède, qui n'était pas loin de réaliser le socialisme sur terre avec des dépenses publiques représentant 72 % du PIB, a adopté, à l'occasion d'une terrible récession, une série de réformes, dont une « règle d'or » budgétaire la contraignant à dégager des excédents structurels de 2 % du PIB. Il existe d'ailleurs des variantes de cette règle : on peut par exemple décider de permettre des déficits directement liés à des projets d'investissement spécifiques.

Au-delà des contraintes pouvant empêcher l'action publique de dévier, des recherches ont montré que le simple fait d'informer plus complètement le citoyen avait un effet sur les dérives budgétaires. Il a ainsi par exemple été montré que l'efficacité de la police municipale dans l'Illinois ou que la qualité d'une école publique à New York étaient directement liées au degré d'incitation des citoyens à s'informer [11]. Dès que le voile d'opacité est levé sur les agissements d'une administration, les abus sont freinés. Une preuve de plus, s'il en fallait une, de l'importance de l'implication du citoyen dans la gestion publique qui fera l'objet du troisième point de cette dernière partie.

Appliquer de telles mesures en France pourrait être profitable, et on ne saurait trop conseiller au responsable qui serait en position de les faire adopter de s'exécuter.

Mais briser la bureaucratie ne nécessite même pas d'aller si loin. Mieux encore : ce ne serait pas la vraie solution. En agissant ainsi, on supprimerait les symptômes, mais on n'agirait pas sur la cause réelle du mal. La vraie source du pouvoir de la bureaucratie est à chercher dans ses modalités de sélection. Pour le dire simplement, ce sont les « grands corps » de l'État qui créent cette caste entièrement fermée sur elle-même, socialement reproduite et isolée du reste de la société, qui permet à la haute administration de perdurer et de verrouiller toute tentative de réformes réelles.

Il en existe deux catégories [12] : les grands corps administratifs – le Conseil d'État, la Cour des comptes et l'Inspection des finances – et les grands corps techniques – Ponts et Mines. Ces derniers existaient déjà sous l'Ancien Régime, et ont été conservés par la Révolution. Les grands corps administratifs sont chargés quant à eux des tâches de contrôle et de magistrature. Ce ne sont pas leurs missions qui posent problème, elles sont

indispensables, mais la façon dont on y accède et dont on les exerce ensuite.

La création de l'École nationale d'administration après la Seconde Guerre mondiale avait pour but de mettre enfin un terme à la sélection des élites administratives par l'appartenance sociale qui dominait encore durant la IIIe République. En sélectionnant par concours, on évitait théoriquement ce biais. À l'arbitraire des recrutements, aux passe-droits et au poids des relations, on substituait la pureté de la seule compétence. En pratique, le système engendre un nombre considérable d'effets pervers.

Le premier est l'absurdité du culte du diplôme – un biais très français. Vous sélectionnez entre 20 et 25 ans sur concours, donc forcément de façon imparfaite, des jeunes gens qui deviendront, par la magie du classement, des élites pour toute leur vie. Les heureux élus gagnent un accès exclusif et permanent à tous les postes à haute responsabilité de l'administration. Chose invraisemblable, le mérite ne sera jamais vraiment pris en compte durant les quarante années de leur carrière suivant le fameux concours : leur carrière se déroulera indépendamment des réalisations professionnelles ! Aussi mauvais qu'ils soient, ils continueront toute leur vie d'avoir accès à ces postes prestigieux. Bien plus, à la faveur de l'influence immense de l'État sur toute notre économie, c'est aussi dans ces grands corps que seront recrutées les élites non seulement administratives, mais aussi politiques, industrielles et financières. Quatre des candidats à la présidentielle de 2012 étaient d'anciens élèves de l'ENA. Sur les quelque 600 dirigeants français les plus importants, 46 % seraient issus des trois plus grandes écoles [13], parmi lesquelles évidemment l'ENA.

Le monopole du corps n'a pas seulement pour effet de conserver les membres des corps *ad vitam*, il exclut aussi de fait tous les autres profils intéressants qui auraient pu pourtant servir l'État avec ô combien plus de clairvoyance et d'ouverture. Il est significatif de ce biais que le problème de l'État soit si souvent situé au niveau de la mise en œuvre, et pas tant à celui de la conception. « L'intendance suivra » et « *de minimis non curat praetor* [14] » sont au fond les deux maximes non écrites d'une haute administration qui a le monde ordinaire en horreur.

Le corps agit comme une machine à isoler le haut fonctionnaire de la société. Sa carrière le mènera des cabinets ministériels aux bureaux de

direction de l'administration ou d'une grande entreprise. Il n'aura jamais connu le monde que vu d'en haut, avec des lunettes de dirigeants trop souvent péremptoires et, disons-le, prétentieux.

Élevés pour être rois, comment s'étonner que nos hauts fonctionnaires se comportent en aristocrates ? Soixante-dix jeunes hommes et femmes sur une génération de 700 000 environ sont ainsi sélectionnés chaque année pour être à tout jamais les maîtres des autres. Le mot même d'« énarque », pourtant au départ critique de cette prise de pouvoir des élites issues de l'école, a même fini par entrer dans le langage courant et est utilisé sans aucune honte par les membres de la caste.

Instruments de décloisonnement administratif, les grands corps confortent en fin de compte le cloisonnement, puisqu'ils sont précisément les seuls à disposer, par une sorte de privilège supérieur, de compétences pluriministérielles.

Enfin, faut-il souligner que l'origine sociale de la botte de l'ENA réalise une reproduction sociale finalement peu différente de celle qui existait avant ? La sélection très jeune sur des capacités scolaires ne favorise pas les profils originaux, exige un formatage commencé très tôt, un *cursus honorum* sans faute où Sciences Po succède naturellement à un baccalauréat obtenu haut la main dans un grand lycée. Une course où aucun écart n'est toléré et qui disqualifie de fait tous ceux qui pourraient développer d'autres intérêts, prendre le temps de chemins de traverse, d'ouvertures à d'autres cursus, ou même d'une expérience professionnelle débutée tôt.

Il faut ouvrir la porte et les fenêtres sur la haute fonction publique. Elle sent le renfermé, l'entre-soi d'Ancien Régime. C'est elle, plus que n'importe quelle institution, qui bloque la France. Ce système des grands corps – mais non ses fonctions, je le répète – doit être supprimé. Cela serait d'autant plus facile qu'il n'a pas d'existence administrative officielle. Il est l'enfant monstrueux d'une belle idée aux conséquences pratiques redoutables : le concours. De la même façon que nos entreprises auraient intérêt à en finir avec le culte du diplôme qui donne la préséance aux ressortissants des grandes écoles de commerce ou d'ingénieurs, la haute administration doit s'ouvrir à des profils très différents. Il faudrait que nous comptions dans les rangs des dirigeants de l'administration des docteurs en droit, des spécialistes d'histoire de l'art, des économistes, des

historiens… À ce principe de diversité doit correspondre un recrutement plus tardif, laissant pénétrer dans nos cénacles étatiques des gens qui ont connu la vie, eu une existence professionnelle en dehors de l'État.

Ces hauts fonctionnaires doivent être évalués, et le principe d'une appartenance à vie à la fonction publique doit même être remis en cause. Pourquoi ne serait-il pas possible de se consacrer à certaines de ces missions durant quelques années avant d'aller exercer ses talents ailleurs ? C'est après tout déjà ce qui se fait à travers la pratique du pantouflage, mais le système des grands corps fait que cette mobilité ne crée pas d'ouverture, mais étend seulement l'influence de la caste. Moins dépendant de l'État, percevant la vie au-delà de lui et menant une existence professionnelle en dehors de lui, le haut fonctionnaire aura moins de réticence à en retenir l'expansion et, espérons-le, à le réformer.

Les hauts fonctionnaires, enfin, ne redeviendront des exécutants que si les élus eux-mêmes parviennent à reprendre ce pouvoir qu'ils ont si complaisamment abandonné. Le système des dépouilles – *spoil system* en anglais – consiste en un renouvellement systématique et complet de tous les postes clés de l'administration au moment d'une alternance politique. Le nouveau responsable élu doit pouvoir être certain de la fidélité des hauts fonctionnaires qui vont travailler avec lui. Ces derniers seront des courroies de transmission très précieuses par la suite sans qui aucune réforme sérieuse ne peut avoir lieu. Leur capacité d'obstruction est totale. Nommés par le dirigeant disposant de la légitimité du suffrage, les plus hauts fonctionnaires auront plus à cœur de servir et ne pourront plus se considérer comme des rocs de stabilité face à l'action des élus. Ils auront intérêt à les conseiller du mieux possible afin d'éviter des erreurs techniques et d'atteindre les buts assignés. Car ce *spoil system* à la française devrait aller de pair avec une évaluation rigoureuse de l'action de ces hauts fonctionnaires. À l'instar des hauts dirigeants du secteur privé, ils devraient disposer d'objectifs clairs évalués en fonction de critères objectifs. Le manquement à ces objectifs doit occasionner un remplacement rapide.

Notre haute fonction publique vit aujourd'hui dans une logique de rente – l'heureux élu du concours perçoit toute sa vie les dividendes généreux de sa réussite. Il faut qu'elle passe dans une logique de mise en concurrence au

service de l'efficacité de l'État. Son pouvoir sera ainsi brisé en même temps que son intérêt objectif à la pérennisation du système.

---

1. Meillassoux Claude, *Anthropologie de l'esclavage*, PUF, 1986, cité *in* Ismard Paulin, *op. cit.,* p. 175.

2. Aristote, *Politiques*, IV, 1295b19-22. Cité *in* Ismard Paulin, *op. cit.,* p. 178.

3. Ismard Paulin, *op. cit.,* p. 179.

4. Comme le note Bertrand de Jouvenel *in Du pouvoir*, p. 352 : « *La vénalité des charges assurait l'indépendance totale du pouvoir du juge à l'égard de l'État.* »

5. Ismard Paulin, *op. cit.,* p. 215.

6. Osborne David, Gaebler Ted, *Reinventing the State : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, 1993.

7. Comme le recommande James O., *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Basingstoke, Palgrave, 2003.

8. La loi organique relative aux lois de finances a été adoptée en 1991. Elle a cherché à reconnecter le budget avec les politiques publiques correspondantes.

9. Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2012, p. 108.

10. Brennan Geoffrey et Buchanan James M., *The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge : Cambridge University Press, 1980.

11. Mueller *et al., op. cit.,* p. 446.

12. Sur ce sujet et la critique de ses conséquences, ma source est notamment Bauer Michel, Brachet Philippe, « Les grands corps de l'État et la démocratie », *Les dossiers de l'AITEC*, 2000.

13. Source : *The Economist*, « Old school ties », march 10 2012.

14. Le préteur ne s'occupe pas des choses insignifiantes.

2

METTRE NOS ÉLUS EN MOUVEMENT

Comme le note Jean-François Pradeau [I], la montée en France du vote Front national exprime un double désir de l'électeur : d'abord la volonté de changement du fonctionnement de notre pays, ensuite la volonté farouche de renouvellement profond de la classe dirigeante du pays. Changer les dirigeants, je l'ai dit, est en partie une fausse solution, si l'on estime que cette action seule suffit une fois pour toutes à régler le problème de la démocratie. Nos élus ne sont pas mauvais parce qu'ils seraient intrinsèquement méchants, mais en raison du système dans lequel ils évoluent. Les remplacer par d'autres produira donc le même résultat. La clé n'est pas dans le changement ponctuel des élus, mais dans l'introduction du *principe même* de remplacement de la classe dirigeante.

Faire de la politique un contrat à durée déterminée

Nos politiques sont victime d'aboulie, autrement dit d'une incapacité à décider – de « *boulê* », la décision, en grec. Ils ne sont pas plus mauvais – ni meilleurs, il est vrai – que leurs concitoyens, mais sont seulement pris dans une trappe à indécision particulièrement efficace. Tout, dans l'écosystème qui est le leur, concourt à ce que les décisions importantes ne soient pas prises, les dossiers lourds traités, le long terme pris en compte. L'ordre des priorités est dicté par l'alchimie complexe des alliances et de

l'actualité médiatique, la stratégie se résume à une succession de tactiques, le cap est remplacé par un opportunisme myope.

Quelle est la cause profonde de cette aboulie ? La professionnalisation de la politique. Cette activité a une entrée à sens unique. Celui qui en sort ne le fait presque jamais par choix. La mort ou la défaite sont les deux causes quasi exclusives de sortie du système. On pourra objecter qu'il en va de même de beaucoup de métiers, surtout s'ils sont exercés avec passion. Ne voit-on pas des chercheurs, des écrivains ou des artistes consacrer jusqu'à leur dernier souffle à leur métier ? Oui, mais si la politique peut être une passion – elle est surtout une drogue, à mon sens, provoquant une très forte accoutumance –, elle n'en demeure pas moins un métier différent des autres. Elle n'est même en fait pas un métier du tout, mais une mission. Souvenons-nous qu'en Grèce les tâches de direction politique ne pouvaient pas être remplies par des professionnels. Tout était fait pour éviter précisément qu'un dirigeant ne reste trop longtemps ou devienne incontournable : l'habitude était d'exiler pendant quelque temps ceux qui commençaient à devenir des risques potentiels pour la démocratie – on parlait d'ostracisme. Il n'existait pas de classe politique en marge du peuple et menant pendant des décennies une carrière de responsables. Entre 50 % et 70 % des citoyens âgés de plus de trente ans accédaient même au moins une fois dans leur vie à des fonctions politiques comme membres du Conseil d'Athènes[2]. Le tirage au sort était un mode particulièrement utilisé d'attribution des responsabilités, ce qui permettait une ouverture totale sur la société et un renouvellement permanent.

Nous sommes bien loin de ce modèle dans nos démocraties modernes. Une fois entré dans l'arène politique, le seul sens concevable est celui de l'accumulation de postes, de la multiplication des mandats *ad libidum* et *ad aeternam*. On entre en politique comme dans les ordres : sans qu'une sortie soit théoriquement concevable. Cet effet de cristallisation du personnel politique est directement responsable du terrible fossé qui s'est creusé entre la classe politique dirigeante et les citoyens. Peu représentative – car farcie de fonctionnaires –, peu concernée ou même peu au courant de la réalité des contraintes de la vie « normale » de salarié du privé, la classe élective vit en bonne partie dans un monde parallèle. Un monde qui a ses règles, ses lubies et ses tabous, et qui n'entretient finalement avec l'autre, le monde réel, que des rapports instrumentaux. Ajoutons que la lutte pour

le pouvoir est un jeu asphyxiant, exigeant une implication complète et des compétences bien précises. Il n'y a aucune raison pour que ces aptitudes permettent ensuite d'exercer les tâches de direction avec sagesse et compétence. Au contraire, on verra souvent la machine clientéliste et tacticienne continuer à tourner à plein une fois en fonction. Comment imaginer qu'un homme qui a fonctionné de cette façon pendant trente ans et s'en est trouvé bien, puisqu'il a conquis le pouvoir de cette façon, changerait subitement de méthode une fois élu ? « *Malheureusement, les qualités qu'il faut pour être élu ne sont pas celles qu'il faut pour gouverner* », déplorait Michel Rocard.

Comment faire pour en finir avec cette situation dans laquelle un élu qui ne rempile pas est par définition « *une épave, un raté* », comme l'écrit Bainville ? Il est vrai que, dans l'histoire, ceux qui ont abandonné leurs mandats ou redonné le pouvoir volontairement, sans y être contraints par la mort, la maladie ou le coup d'État, font figure d'exceptions [3]. Leurs cas sont précisément rappelés pour en souligner le caractère inhabituel. Les plus connus sont sans doute le général romain Cincinnatus, qui s'en retourne labourer ses champs après avoir sauvé sa patrie, et l'empereur Charles Quint se retirant au monastère après avoir abdiqué pour vivre les dernières années de sa vie dans la dévotion. Non seulement abandonner le pouvoir n'est pas chose facile, puisque cela implique de renoncer à toutes sortes d'avantages, mais en plus cela constitue un risque social : avoir été dans la politique et ne plus y être sonne toujours comme un aveu d'échec. Il paraît difficilement concevable que l'on puisse quitter cette activité sans y être forcé. Au moins voudrait-on que l'ancien élu retourné à la « vie civile » soit un aigri, empli d'amertume à l'égard d'un système où il n'a nécessairement trouvé que méchanceté et petitesse.

L'enfermement dans la politique n'est pas une fatalité, mais seules des régulations idoines pourront faire du mandat électif un point de passage honorable, quoique ponctuel.

Briser l'oligarchie politique

Les recherches autour du choix public que j'ai pu développer au cours de ces pages révèlent chacune des pans d'une réalité peu réjouissante mais

qu'il faut bien reconnaître : notre système démocratique prend en grande partie la forme d'une oligarchie dans laquelle un petit groupe assez stable de gens exerce le pouvoir. Contrôlé par les partis, le système représentatif est entouré de très fortes barrières à l'entrée qui limitent de fait la concurrence. On n'y entre que si l'on y est invité. Les électeurs ont leur part de responsabilité dans ces barrières : de façon assez rationnelle, ils vont préférer donner leur voix à quelqu'un qu'ils connaissent ou bien, si la tête est nouvelle, à celui qui a l'investiture d'un parti dont on connaît les valeurs, les grands choix de société. Il s'agit d'une application très banale de la théorie du signal en économie : les électeurs ont besoin d'un « signal » pour savoir si le candidat défend les idées qu'il souhaite promouvoir. Aussi brillant que soit le nouveau venu, il ne fera jamais le poids face à celui qui est doté du label d'un parti. Les très rares cas où un *outsider* parvient à être élu correspondent en fait à des situations de crise où le doute a été jeté dans l'esprit des électeurs… La qualité d'un candidat – sa personne, ses talents oratoires ou son programme – ne pourra faire la différence qu'à la marge, et devra nécessiter de longues années de « labourage électoral » pour être connue. Ce n'est pas un hasard si les personnalités des médias ou du monde du spectacle sont souvent les seules qui parviennent à réaliser une entrée rapide en politique : elles bénéficient du capital-confiance et connaissance indispensable.

Comment briser cette oligarchie ? En organisant de façon stricte la mort politique, qui est aussi une renaissance à la vie civile.

Pour éviter ces déviances, la politique doit « devenir ce qu'elle est », pour paraphraser Pindare : non pas un métier, mais un engagement. Pour y parvenir, deux types d'actions complémentaires pourront être entreprises : d'une part y attirer de nouvelles personnes aujourd'hui tenues à l'écart par les barrières du système ou s'éloignant volontairement d'un milieu si peu attirant à maints égards, d'autre part en chasser les professionnels, tout simplement. La politique doit avoir enfin de vraies portes d'entrée… et de vraies portes de sortie.

La façon la plus directe d'éviter la professionnalisation de la politique est de limiter la possibilité de cumul des mandats dans le temps [4]. Cette limitation stricte est la première règle à mettre en place pour favoriser le renouvellement. Le cumul d'une fonction exécutive avec celle de parlementaire – mairie et députation par exemple – est interdit à compter

de 2017. Il paraîtrait raisonnable de limiter aussi à deux mandats importants consécutifs la vie d'un élu. À partir du troisième, il devient un professionnel et s'éloigne trop de la société. L'obligation de quitter la vie politique interviendrait juste au moment où chaque élu commence, de façon naturelle mais inéluctable, à consacrer plus de temps et d'énergie à durer qu'à agir réellement. Il faudrait ainsi que nul ne puisse rester en politique plus de six ou douze ans pour que le retour à la « vie civile » puisse avoir lieu dans les meilleures conditions. L'employabilité pourrait être conservée, si par ailleurs des efforts de formation et de reclassement sont faits, ce qui sera facilité par le caractère désormais prévisible et non plus seulement accidentel de la sortie du système.

Un argument essentiel s'oppose à cette limitation de l'interdiction du cumul dans le temps : face à l'administration, le politique risquerait de perdre son autorité et sa capacité à peser, puisqu'il ne serait qu'un passant, et encore moins stable qu'aujourd'hui. La soumission de la haute fonction publique à un renouvellement aussi systématique et à des évaluations strictes proposée plus haut serait de nature à régler le problème.

Paradoxalement, et contrairement à ce que l'on croit généralement, ou cherche à faire croire, les élus y seraient probablement moins sensibles aux influences des groupes de pression, moins susceptibles de se soumettre à eux pourvu qu'un réel contrôle des conflits d'intérêts soit pratiqué. Il n'y aurait que des avantages à un tel turnover politique. Le personnel politique y trouverait une fraîcheur nouvelle, la société civile s'engouffrant par paquets dans le monde aujourd'hui feutré de l'entre-soi politique. Plus personne ne pourrait s'engager dans ces invraisemblables carrières de quarante ans où se succèdent des dizaines de mandats de toutes sortes et où se créent des fiefs[5]. Ce genre de baronnies ne bénéficient à personne d'autre qu'à celui qui les possède.

Une mécanique institutionnelle moins favorable aux dérives de l'État

En plus du renouvellement imposé par des règles strictes de mortalité politique, des évolutions du mode de scrutin pourraient faciliter

l'émergence de nouvelles figures et éviter les effets les plus dommageables du système majoritaire.

J'ai rappelé plus haut combien la science politique avait montré le caractère déterminant du mode de scrutin sur le choix final. Quand en 2002 un Jean-Marie Le Pen accède au second tour de l'élection présidentielle avec 18 % des suffrages exprimés, il n'est le candidat préféré que de moins d'un électeur sur cinq. On sait aussi que la liste des candidats peut influencer le choix final du scrutin : si en 2002 Charles Pasqua, qui disposait des signatures nécessaires, s'était présenté, Lionel Jospin aurait pu être qualifié pour le second tour à la place de Jacques Chirac et être élu ! Étrange système qui prétend refléter « le choix majoritaire » mais dont le résultat dépend en grande partie des autres candidats présents et des modalités pratiques d'élection. De plus, un suffrage est censé exprimer une adhésion unanime alors que tout votant sait très bien qu'il peut exprimer une grande diversité d'attitudes : choix par défaut, celui du moins mal aimé, volonté de « punir » l'autre… Si le même système était employé par un service marketing pour déterminer si un produit plaît ou non, on dirait que l'information donnée par le vote est trop confuse, trop ambiguë pour pouvoir être exploitée !

D'autres types de scrutins existent. Il serait opportun de s'en inspirer. En Australie, on utilise par exemple le système du classement majoritaire depuis cent ans. Comme le suggèrent Michel Balinski et Rida Laraki[6], ce système constituerait une solution alternative intéressante au nôtre. En quoi consiste cette solution ? On demande aux citoyens de noter une idée ou un candidat selon une échelle de mesure – excellent, très bien, bien, assez bien, passable, insuffisant, à rejeter. On classe ensuite les réponses pour trouver la mention majoritaire, c'est-à-dire l'idée ou le candidat soutenu par une majorité. Ce scrutin est proche du système « par approbation » : au lieu de demander aux électeurs de choisir une personne et une seule – alors même qu'ils ne l'aiment peut-être même pas ! –, ceux-ci doivent indiquer, parmi les candidats, tous ceux qui reçoivent leur approbation. Le candidat le plus approuvé est élu. Il n'y a, malheureusement, aucun système de vote parfait, mais on pourrait au moins réfléchir aux possibilités de limiter au mieux les biais énormes qu'il peut introduire dans le fonctionnement démocratique…

Il existe un autre moyen très simple de permettre le renouvellement des

représentants et leur étroite association à l'intérêt général : le tirage au sort d'une partie des représentants. Certains proposent de désigner une partie des élus de nos assemblées délibérantes – y compris le Parlement – au moyen d'un tirage au sort parmi tous les citoyens. Si l'idée de tirer une partie de nos dirigeants politiques au sort peut paraître surprenante au premier abord, elle n'est pas dénuée d'intérêt.

D'abord, il est déjà pratiqué aujourd'hui pour la désignation des jurés populaires des cours d'assises. La longue expérience acquise par la justice en cette matière a montré que, bien que choisis absolument au hasard, les jurés faisaient preuve d'un sérieux et d'une application exemplaires dans leurs prises de décisions. L'argument selon lequel des non-professionnels de la politique auraient tendance à prendre les choses à la légère ne tient pas. Certes, comme dans tout groupe humain, la décision collective prise par ces gens tirés au sort risquerait d'être soumise à différents biais largement étudiés depuis des décennies par les chercheurs en psychosociologie : effet de leadership, soumission à l'autorité, influence du groupe inhibant la parole individuelle, *etc.* Mais il est possible de les contrôler, précisément parce qu'ils sont connus et que des méthodes pour les réduire ont été développées.

Finalement, au-delà du niveau purement local, où il pourrait être utile, le tirage au sort est une idée dont le succès témoigne surtout de l'échec du système actuel. Le plus étonnant est que le résultat ne serait sans doute pas plus mauvais que celui que nous connaissons aujourd'hui. Après tout, nos élus sont aujourd'hui sélectionnés sur leur capacité à pénétrer un appareil partisan et à obtenir l'investiture à force de compromis, donc pas sur leur compétence ou leur clairvoyance concernant les solutions à apporter aux problèmes du pays. L'idée du tirage au sort pourrait être appliquée au niveau local avec succès. Pour représenter des quartiers ou des communes, ce système faciliterait l'implication de simples citoyens sur des questions techniquement simples et de portée limitée. Au niveau national, il devrait n'être employé qu'avec précaution, sans remplacer en tout cas la sélection classique de candidats volontaires par le suffrage.

Si la question de la façon dont sont sélectionnés les responsables politiques est importante, elle ne doit pas faire oublier celle de l'étendue de leur pouvoir. C'est là que réside l'autre grande dimension de la solution : il doit être possible d'imposer *a priori* des limites aux décisions prises par

lesdits responsables, quelle que soit la façon dont ils sont parvenus au pouvoir. J'ai parlé de la règle d'or budgétaire, mais l'*hubris* budgétaire n'est au fond qu'un avatar de la tendance du pouvoir à s'autosaisir, au nom d'une pseudo-demande du peuple, d'une quantité toujours plus grande de domaines de notre vie. On l'a oublié, mais la Constitution de 1958 prévoyait des limites au domaine de la loi. De Gaulle connaissait sans doute suffisamment la tendance de l'État à s'étendre pour avoir voulu y mettre un garde-fou. En énumérant la liste des domaines de la loi, l'article 34 accomplissait une révolution par rapport à la liberté totale dont jouissaient les parlementaires des IIIe et IVe Républiques. Mais, en pratique, cela n'a presque rien changé : les domaines indiqués par l'article 34 sont en fait tellement vastes que virtuellement n'importe quoi en fait partie. L'ajout en 2008 à la liste déjà longue de « la préservation de l'environnement » parachève l'échec de la tentative de limitation de la puissance publique. Dans son livre *L'Absolutisme inefficace*, Jean-François Revel [7] rappelait que la Ve République avait été créée par de Gaulle afin de limiter le pouvoir des partis et de mettre le Parlement au pas. La présidentialisation était censée apporter l'efficacité et la maîtrise qui manquaient aux régimes précédents. Hélas, souligne Revel, nous avons en fait perdu sur les deux tableaux, le pouvoir omnipotent ne parvenant même pas à contrôler la machine étatique, les deux travaillant finalement de conserve à l'extension progressive d'un contrôle total sur les individus et la société.

Il est tout à fait concevable que des limites précises soient posées à l'intervention publique. Pour aider à la circonscrire, le principe de subsidiarité pourrait être imposé à nos institutions – ce qui, j'en conviens, nécessiterait une réforme très profonde de notre Constitution et de nos modes d'action. La subsidiarité, quand elle n'est pas tout simplement ignorée, n'a pas bonne presse dans une France baignant dans le culte de l'État. Elle devrait pourtant être mise au cœur des mécanismes publics. Le concept étant complexe du fait de ses sens variables [8], il faut préciser ici ce qu'il recouvre. Selon Julien Barroche, « *la subsidiarité fait référence à un modèle de société dans lequel les capacités de chaque personne et de chaque cellule de la vie sociale sont conçues comme naturelles et à l'intérieur duquel, donc, l'attribution des compétences ne saurait constituer l'objet d'un quelconque débat* [9] ». En vertu de ce principe, l'intervention publique ne doit pas être considérée comme une

simple alternative au libre marché : son action, par le biais de prélèvements divers, a toujours un effet dépressif sur le niveau des échanges, autrement dit un coût collectif, c'est pourquoi elle ne peut être justifiée que par une réelle valeur ajoutée. Notre État semble au contraire aujourd'hui fondé sur l'idée que le pouvoir central ne doit déléguer qu'au compte-gouttes. Il s'occupe de tout par défaut, et n'abandonne certains domaines – et avec quelle réticence ! – que dans certains cas choisis avec circonspection. Le principe de subsidiarité renverse la logique, invitant plutôt à considérer que le pouvoir central ne doit prendre en charge que ce que d'autres niveaux ne peuvent en aucune façon accomplir. L'intervention publique ne doit pas être la règle par défaut, mais avoir lieu là où son absence pose de réels problèmes.

Ce principe est un puissant levier décentralisateur, replaçant au niveau des territoires les capacités de décision. Même si cela paraît difficile compte tenu de notre tradition jacobine, on pourrait imaginer que l'intervention publique se construise par le bas, c'est-à-dire au niveau de collectivités locales dûment encadrées et contrôlées, laissant à un pouvoir central considérablement amaigri les rares tâches nécessitant harmonisation et uniformisation – la justice, par exemple. La technocratie naît précisément d'un éloignement des territoires se traduisant par une volonté de standardisation excessive. Un modèle fédéral si l'on veut, mais où on prendrait soin de ne pas simplement transférer au niveau local les excès du pouvoir central.

L'absence de normalisation imposant « par le haut » un ordre aux interactions peut donner des résultats spectaculaires. La rue commerçante de Kensington à Londres a fait une expérience intéressante à cet égard : toute signalisation routière y a été retirée. Résultat : les accidents y ont baissé de 60 % ! Les panneaux et lignes en tout genre semblent protéger, mais en réalité ils déplacent le danger en créant l'illusion d'absence de danger. Enlever les signaux, c'est redonner aux acteurs l'obligation de se coordonner, remettre au niveau des individus une charge de la précaution que les panneaux encourageaient à abandonner.

Faut-il souligner que le concept de subsidiarité ainsi compris est d'ascendance libérale ? « *Le libéralisme économique signifie que la production et l'échange sont laissés à l'initiative des particuliers et des groupes (la définition du socialisme est à l'inverse : "étatisation des moyens de production et d'échange")* [10]. »

Partir du principe de subsidiarité, c'est affirmer, pour paraphraser Montesquieu parlant de la loi, que là où l'État n'est pas nécessaire, il importe qu'il n'y ait pas d'État.

Dans leur livre, John Micklethwait et Adrian Wooldridge [11] décrivent les trois révolutions qu'a connues l'État : au XVIIe siècle, la création de l'État-nation centralisé ; aux XVIIIe et XIXe, celle de l'État libéral ; au XXe, celle enfin de l'État-providence. Les auteurs dénoncent la déliquescence de cette dernière forme, incapable de se financer, inefficiente et sans cesse plus intrusive. Elle n'a que trop montré qu'elle était sujette à toutes les défaillances détaillées dans ce livre. Ils appellent de leurs vœux la quatrième révolution : celle du volontarisme libéral. Dans ce nouveau paradigme, l'État se fait orchestrateur. Sans retourner à l'abstentionnisme de la forme libérale, mais délaissant l'empressement interventionniste de l'État-providence, l'État-orchestrateur se retire des activités où sa valeur ajoutée est incertaine – voire négative – et se contente de veiller à ce que les principes dont il est le garant soient respectés.

Se refusant à interdire ou à réglementer, l'État peut en revanche être utile quand il déploie des mécanismes d'incitations correctement ciblés. Ces incitations sont l'objet du vaste champ de recherche de l'économie comportementale institué par le Prix Nobel Daniel Kahneman, qui cherche à intégrer la psychologie à la théorie économique. La notion de « coup de pouce » ou *nudge* a été développée, notamment par Thaler et Sunstein [12], pour désigner les techniques visant à orienter les conduites sans les contraindre. Ce coup de pouce existe déjà en fait dans les procédés incitatifs habituels maniant carotte et bâton, comme la taxation des produits polluants ou mauvais pour la santé et au contraire les « bonus écologiques ». Mais ils peuvent être aussi plus subtils. Il s'agit de créer un contexte de choix qui conduise à adopter un comportement spécifique. Aux États-Unis, la modification des lignes sur une route dangereuse le long du lac Michigan pour donner l'impression d'une accélération au conducteur a par exemple suffi à réduire les accidents de 36 %. Appliqué aux populations, le *nudge* épargne des règlements, et donc des contrôles. Il économise aussi le coût de remédiation aux comportements fautifs, comme dans le cas bien connu de la cible placée au fond des urinoirs pour hommes, qui permet de réduire instantanément la saleté des toilettes publiques… La même idée a été mise en œuvre en Belgique sur le quai

d'une gare, où, pour inciter les fumeurs à ne pas jeter leurs mégots sur la voie, une urne de vote a été installée, où chacun peut introduire son mégot pour répondre à une question posée – le monument qui représente le mieux Bruxelles. Un vote qui ne donne pas de résultats vraiment utiles en eux-mêmes mais qui épargne beaucoup d'efforts de nettoyage !

En un sens, la limitation de la durée de vie politique et du cumul des mandats est aussi un *nudge* appliqué à nos politiques ; elle aide à la concentration des énergies car ils ne peuvent plus être préoccupés de leur réélection. Aux États-Unis, le *Cato Institute* publie tous les deux ans un bilan très détaillé de tous les gouverneurs, ainsi qu'une note pour chacun d'entre eux, incluant une revue de l'endettement et de la soutenabilité des politiques menées. En France, on pourrait imaginer de multiplier les incitations allant dans le bon sens, en asseyant par exemple une partie de la rémunération des parlementaires sur de bons critères, comme le nombre de lois simplifiées, les dépenses allégées, les prélèvements supprimés… La simple publication détaillée de l'activité de chaque parlementaire, qui est désormais la règle, marque un net progrès vers une transparence permettant aux citoyens de contrôler s'ils le souhaitent l'activité de ceux qu'ils ont élus. Ce thème mène naturellement au troisième volet de mes suggestions pour une seconde chance démocratique : la question du retour à des formes de démocratie directe associant plus étroitement le citoyen à la décision publique.

---

1. Pradeau Jean-François, *Sur la route du Front*, Manitoba/Les Belles Lettres, 2016.

2. Lewis Élisa, Slitine Romain, *Le Coup d'État citoyen : ces initiatives qui réinventent la démocratie*, La Découverte, 2016, p. 47.

3. Par exemple la démission volontaire en décembre 2016 de John Key, Premier ministre de Nouvelle-Zélande alors au faîte de sa popularité. Il déclara « vouloir passer plus de temps avec sa famille » et « sentir qu'il était temps pour lui de partir ».

4. C'est par exemple ce que suggérait le rapport Bartolone-Winock en 2015 : Bartolone Claude, Winock Michel, *Refaire la démocratie,* rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, remis à l'Assemblée nationale, 2 octobre 2015, nº 3100.

5. Jean-Claude Gaudin, encore maire de Marseille et sénateur en 2016, a été élu pour la première en 1978 ! Décédé en 2006, Jacques Baumel aura été parlementaire sans discontinuer pendant quarante-trois ans, de 1959 à 2002…

6. Balinski Michel et Laraki Rida, 2010, *Majority Judgment : Measuring, Ranking and Electing*, Cambridge MA : MIT Press, 2010 ; *Idem*, « Rendre les élections aux électeurs : le jugement majoritaire », note pour Terra Nova, 2011.

7. Revel Jean-François, *L'Absolutisme inefficace*, Pocket, 1993.

8. Voir Foret François, « Lectures critiques : *État, libéralisme et christianisme. Critique de la subsidiarité européenne*, de Julien Barroche », Politique européenne, nº 37, novembre 2012, pp. 184-187.
9. Barroche Julien, *État, libéralisme et christianisme*, Dalloz, 2012, p. 550.
10. Delsol Chantal, « Un libéralisme maîtrisé », interview, *La Nef*, nº 265, décembre 2014 (www.lanef.net/t_article/un-liberalisme-maitrise-chantal-delsol-26005.asp).
11. Micklethwait John, Wooldridge Adrian, *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*, The Penguin Press, 2014.
12. Thaler Richard H., Sunstein Cass. R., *Nudge : la méthode douce pour inspirer la bonne décision*, Vuibert, 2010 (2008).

3

MODERNISER NOTRE TECHNOLOGIE DÉMOCRATIQUE

La troisième grande source de l'horreur politique est l'électeur lui-même. Ou plus exactement la relation de plus en plus ambivalente existant entre les citoyens et la démocratie. Entretenant vis-à-vis du système un rapport de fascination et de haine, le citoyen ne peut ni en promouvoir la réforme parce qu'il s'en détourne, ni en freiner les défaillances car il s'y cramponne. Les réponses idéalistes appelant au retour de la démocratie directe et celles qui renoncent à la démocratie pour reconnaître l'oligarchie comme un pis-aller au nom du pragmatisme doivent être renvoyées dos à dos. C'est dans leur – difficile – combinaison que se trouve en revanche la solution.

L'épuisement démocratique

La prise de conscience de la triste réalité des défaillances étatiques peut avoir un effet décourageant. Au Canada, des études [I] ont montré que les étudiants qui étaient initiés aux théories du modèle électoral de Downs diminuaient de façon significative leur participation politique. Comme si la révélation de l'illusion que représente en grande partie la démocratie – son fonctionnement particulièrement imparfait – faisait du citoyen un sceptique désabusé en matière politique. Cet essai ne vise certainement pas à un tel résultat ; j'espère au contraire que, bien compris et assorti

d'une réflexion sur les remèdes possibles, ce livre peut nourrir chez le lecteur un intérêt ravivé pour la politique, voire un engagement personnel.

Pour l'heure, et en apparence paradoxalement, l'intérêt des gens pour la politique ne s'est jamais démenti. Mais il n'est pas aujourd'hui positivement corrélé à l'affection que l'on porte au système et à ceux qui y jouent un rôle. Tout se passe comme si l'intérêt pour la chose publique croissait à proportion du dégoût pour les politiques. Une étude a montré dans les années 2010 que moins de 30 % des Européens disaient avoir confiance en leur Parlement national et en leur gouvernement [2]. Si à la fin du XXe siècle 92 % des personnes interrogées dans 57 pays à travers le monde déclaraient croire que la démocratie était un bon régime pour gouverner un pays, ce taux semble chuter dramatiquement depuis, au profit d'un appel de plus en plus prégnant à un gouvernement fort « *qui n'aurait pas à s'embarrasser d'un parlement et d'une élection* [3] ». Ce genre d'opinions appelant à une mise entre parenthèses des mécanismes fondamentaux de la démocratie auraient paru invraisemblables il y a quelques années. Elles ne le sont plus, y compris en France, où elles ont pu être entendues à la faveur des attentats de l'été 2016. La présomption d'innocence, l'impossibilité de condamner quelqu'un sur de simples soupçons ou de faire, au sens propre, un procès d'intention : ces piliers essentiels de l'État de droit ont été expressément critiqués, y compris par des responsables politiques en vue. Parallèlement, l'abstentionnisme progresse en même temps que l'adhésion aux partis recule. Et pourtant les débats politiques continuent d'être très largement suivis, et la vie politique nationale occupe une place prépondérante dans les magazines. La démocratie ne fait plus recette dans les urnes mais continue de faire vendre.

La clé de ce paradoxe est peut-être dans la compréhension de la vraie nature de l'intérêt porté à la politique : elle n'est essentiellement abordée aujourd'hui par les médias que sur le mode de la joute. Ses rebondissements incessants et ses mille petites tribulations fournissent aux médias la matière première d'une attention entretenue jour après jour. La politique, au fond, est traitée exactement comme les séries télévisées, au moyen de scénarios imbriqués faisant progresser en parallèle les aventures personnelles et les grands enjeux, d'une distribution des rôles où parfois apparaissent de nouvelles figures et disparaissent celles qui ont

trop servi. Une dramatisation du débat politique qui ne sert évidemment pas les débats de fond et l'information correcte du citoyen, mais favorise un traitement à la fois hystérique et superficiel des enjeux. Censés informer, c'est-à-dire apporter de la clarté dans le maelström des données qui déferlent, les médias n'ajoutent finalement que du bruit au bruit.

Le traitement particulier de la politique par les médias est sans doute lui-même moins le responsable de la fatigue démocratique qu'un symptôme de plus. Le vrai problème de la démocratie, c'est l'élection. Censée être une porte d'accès du peuple sur le pouvoir, elle en est devenue le principal obstacle. C'est elle qu'il est possible de court-circuiter en partie et de rénover, à condition de ne pas tomber dans l'illusion de la démocratie directe.

En finir avec l'élection ?

David Van Reybrouck [4] décrit l'élection comme une technologie obsolète de délibération collective. Nous avons pris l'habitude d'assimiler la démocratie au vote, c'est-à-dire à la désignation une fois tous les cinq ou six ans, au moyen d'un bout de papier glissé dans une urne après un passage par l'isoloir, de représentants qui n'auront plus à rendre de comptes avant l'élection suivante. Réduite à cette simple expression, la participation que l'on exige des citoyens est soumise à toutes les pressions possibles. Il s'agit d'influencer ce moment crucial et tellement circonscrit du vote. C'est ce système du vote qui rend l'élection d'un responsable politique si assimilable à la vente de n'importe quel produit commercial, et les techniques de marketing employées pour convaincre si semblables. On élit une personne exactement comme on choisit une boîte de petits pois dans un rayon : la décision dépendra d'un geste et d'un seul – l'urne ou le caddie servant de réceptacle – que mille facteurs plus ou moins rationnels pourront influencer, y compris et surtout jusqu'au dernier moment. 22 % des électeurs, selon un sondage réalisé en 2012, disaient ne se décider qu'au tout dernier moment ! Le choix final dépendra très peu, on le sait, du programme réel ou du sérieux du candidat, mais en grande partie de la somme confuse des impressions reçues le concernant. La couleur d'une cravate, le charisme d'une personne, la trace d'une petite phrase qui aura

plu ou non, seront souvent les déterminants des choix. Le citoyen sera ainsi bombardé de tentatives d'influence de son vote exactement comme il l'est de sollicitations commerciales.

Un objectif essentiel de la modernisation politique est de mettre à jour notre technologie démocratique, de quitter ce système traditionnel du vote à échéance éloignée comme unique moyen de participation à la décision publique.

Les dérives de la démocratie détaillées dans ce livre ont alimenté une rancœur – assez légitime, il faut le dire – contre le système représentatif. Pour beaucoup, il est le principal responsable de la confiscation du pouvoir par quelques minorités. La solution serait alors à trouver dans un retour à une forme de démocratie directe.

La multiplication des scrutins – européens, présidentiels, législatifs, régionaux, municipaux… – est l'une des causes souvent évoquées de la lassitude démocratique. Mais c'est moins le nombre des sollicitations qui pose problème que leur nature. Glisser un bulletin dans une urne après le silence de l'isoloir est une façon paradoxale de participer à la délibération collective. Comme si, pour éviter le spectre de l'influence dont l'électeur pourrait être l'objet, il fallait absolument passer par ce simulacre de cabinet de réflexion ! On n'y réfléchit guère, ou alors trop peu et trop vite, pressés que nous sommes de fourrer notre papier dans l'étroite enveloppe. En réalité, l'influence a lieu bien avant, et de façon bien plus efficace, et l'isoloir ne favorise en rien une délibération personnelle. Le vote empêche ainsi la délibération collective sans favoriser pour autant la réflexion personnelle.

Il faut sortir la démocratie de ce système où la participation n'a lieu que deux fois par décennie au niveau national, pour connecter plus directement les citoyens à la décision politique.

Le retour à une forme de démocratie directe est la solution le plus souvent évoquée par ceux qui rêvent d'un renouveau politique[5]. Le souvenir mythique des assemblées d'Athènes combiné au dégoût pour un système représentatif qui a tant déçu font apparaître l'exercice direct du pouvoir comme une solution à la fois simple et efficace de choix collectifs. Et il est vrai, je le répète, que les recherches ont mis en évidence un lien très net entre limitation de la taille de la puissance publique et degré de contrôle direct par le peuple[6]. Rien ne vaut le contrôle populaire pour

empêcher les dérives bureaucratiques et plus généralement le centrage progressif sur soi de tout l'appareil d'État.

Au niveau local, de nombreuses formes de démocratie directe sont tout à fait concevables et existent déjà. En Suisse alémanique, le canton de Glaris pratique par exemple des débats où sont physiquement rassemblés les habitants. Ils votent à main levée sur les propositions, et ceux qui le veulent ont la possibilité de s'exprimer.

Très souvent, les projets faisant appel à la participation citoyenne buttent sur l'ennui, le côté rebutant de l'acte civique et des questions liées à la chose publique. Josh Lerner[7] propose de réenchanter la démocratie en l'abordant comme un jeu sérieux. Aux États-Unis, remarque-t-il, 180 millions de personnes jouent aux jeux vidéo plus de dix heures par semaine. Si les tâches démocratiques recueillent aujourd'hui l'indifférence des citoyens, c'est en grande partie parce que leur dimension rébarbative tranche désormais durement avec des occupations extraprofessionnelles vécues presque exclusivement sur le mode de l'*entertainment* – ce dont on peut d'ailleurs ne pas se réjouir, mais c'est un fait. À côté de ces agones numériques où couleurs, sons et convivialités se conjuguent pour absorber le joueur dans une réalité virtuelle sans cesse plus fascinante, les réunions d'électeurs, les sites de « démocratie participative » sur les problèmes de société et le sempiternel bulletin de vote glissé dans l'urne font figure d'austère *pensum*. Les auteurs de *Making Democracy Fun* suggèrent de rendre l'acte politique divertissant, d'instiller une vraie dimension ludique dans la participation, d'aider le citoyen à s'amuser en concourant à la chose publique. Ils proposent ainsi d'emprunter aux jeux les dimensions qui font leur attrait : la clarté des règles, la fixation d'un objectif atteignable, la compétition entre équipes, la visualisation des progrès, *etc.* Ces pratiques ont déjà été employées dans des endroits aussi divers que les Nations unies, l'armée américaine ou des quartiers en rénovation de la ville de Rosario en Argentine. Quand les pouvoirs publics parviennent à utiliser des formes ludiques dans leurs opérations de construction collective des projets, la participation est à la fois plus nombreuse, plus durable et plus productive.

Les procédures traditionnelles de la démocratie directe fonctionnant à base de réunions physiques des citoyens sont évidemment beaucoup plus difficiles à mettre en place dès que l'on dépasse quelques centaines de

personnes. C’est là que la technologie peut désormais être d’une aide certaine.

Les nouveaux outils numériques qui se développent de façon exponentielle depuis le début des années 2000 offrent de formidables solutions à certains des problèmes les plus récurrents de notre société. Comme le soutiennent les économistes Richard et Daniel Susskind[8], les technologies d’intelligence artificielle devraient bientôt nous permettre de remédier à l’escalade des coûts de la santé, aux difficultés d’accès à la justice, à l’inadéquation du système éducatif et même à l’incapacité maintes fois prouvée des auditeurs financiers à mettre rapidement au jour les scandales. Apporter enfin des outils simples et efficaces d’expression démocratique est, à n’en pas douter, un autre progrès que nous pouvons attendre dans les prochaines années. Les prototypes et les expériences en tout genre foisonnent d’ores et déjà. Il y a bien des idées stimulantes et des expériences encourageantes dans ce qu’il est convenu d’appeler les *civic tech*, c’est-à-dire toutes les technologies ayant pour but d’aider à améliorer le lien entre citoyens et décisions publiques. Elles peuvent prendre la forme d’applications, de sites web, de forums en tout genre. Ces outils sont de plus en plus adossés à des algorithmes d’intelligence artificielle permettant le ciblage des électeurs, mais aussi pour ces derniers la recherche facilitée d’informations – par exemple en utilisant un *chatbot*, un robot capable de comprendre une question humaine et d’y répondre. Toutes ces technologies promeuvent une démarche allant du bas vers le haut, faisant une place plus grande à l’écoute du citoyen, connectant la décision publique à la foule des gens normaux plutôt qu’à quelques initiés, et donnant à cette connexion la facilité et la proximité qui rendent aisée son utilisation.

Les applications de ces idées sont innombrables, et commencent à fleurir un peu partout, en particulier dans les communes. Telle ville propose aux habitants de prendre avec leur Smartphone une photo d’une anomalie qu’ils rencontrent – nid-de-poule dans une route ou un trottoir par exemple – pour l’envoyer directement aux services municipaux. Chacun devient ainsi acteur de la sécurité et de la qualité de vie dans sa zone d’habitation. La communication avec les pouvoirs locaux – qui prend le plus souvent la forme de doléances… – est à un clic de souris ou un SMS.

C’est en mettant en application l’idée si séduisante de partir des

territoires et non de l'État centralisé que Barack Obama avait créé le « Bureau de l'innovation sociale et participante »[9]. Il devait lui permettre de devenir plus attentif aux expérimentations locales en dénichant les idées intelligentes créées par des entrepreneurs sociaux afin de « les amener au Bureau ovale ».

Au-delà même de cette approche *bottom up* et non *top down* de la décision publique, l'idée qui est au cœur des *civic tech* est fondamentalement de permettre une désintermédiation radicale de la politique. À cet égard, la *blockchain* constitue selon beaucoup d'observateurs une occasion de révolutionner la prise de décision. Il s'agit pour faire simple d'une technologie permettant de stocker et de transmettre de l'information sans l'intervention d'un tiers, et ce de façon infalsifiable. Les possibilités qu'elle ouvre sont innombrables : monnaie « non étatisée », registres gardant trace des transactions, contrats en tout genre, *etc.* Un très grand nombre de secteurs peuvent s'en trouver bouleversés : banque, assurance, immobilier, transport… Les métiers de tiers de confiance comme celui de notaire ou bien les activités du cadastre seraient théoriquement rendus inutiles par ces solutions informatiques.

Dans le domaine politique, la *blockchain* pourrait permettre de nouvelles formes d'expression directe des volontés des citoyens, sans passer par le mécanisme pataud et imprécis du vote traditionnel. Le concept de « démocratie liquide », qui repose en grande partie sur des technologies de *blockchain,* va dans ce sens : dans ce système inventé par le « Parti pirate » né en Islande, chaque question publique est tranchée par voie référendaire. Si un citoyen reconnaît n'être pas compétent sur un sujet, il peut déléguer sa voix à quelqu'un qu'il connaît – un « proxy » – et qui posséderait une telle compétence. Mais ce système n'empêche pas les phénomènes d'influence, la prise de pouvoir d'habiles manipulateurs parvenant à « amasser » des voix. Les risques de démagogie ne sont pas moins grands. Mais, surtout, la démocratie liquide ne prévient pas non plus contre l'illusion naturelle de beaucoup de gens d'être experts sur certains sujets. Tout parent ne se sent-il pas expert en éducation et donc légitime à faire des propositions sur l'école ? De la même manière que tout supporteur s'estime toujours assez compétent pour jouer le rôle de sélectionneur, il est à craindre que le premier manquement à la sagesse de nombreux électeurs consiste précisément à ne pas voir la propre limite de la leur… Des formes

de délégation du pouvoir de décision et des travaux de délibération restent indispensables. Les concilier avec des formes d'expression et de contrôle directs, là est tout l'enjeu de la démocratie de demain.

La démocratie directe comme solution ultime : un dangereux mirage

À la vraie question des défaillances de la démocratie est apportée par beaucoup une fausse réponse : le retour à une démocratie directe absolue. Si des formes d'expression des citoyens, de consultation de leurs désirs et de contrôle par eux des actions publiques doivent être multipliées, elles ne pourront jamais se substituer au système représentatif.

Ce système n'est pas seulement indépassable parce que nous sommes trop nombreux pour nous exprimer tous clairement. Il l'est surtout parce que la foule des citoyens à laquelle nous appartenons ne peut pas prétendre pouvoir prendre de bonnes décisions publiques. Tout simplement.

Rappeler les apports de Condorcet et d'Arrow sur le problème de l'agrégation des préférences pourrait suffire à le montrer. Un logiciel ne pourrait pas plus résoudre ce problème que ne le peut l'élection. Nous ne sommes pas d'accord sur ce qu'il convient de faire, sur les priorités de l'action publique, sur l'arbitrage entre contributions et rétributions – ou si l'on préfère, entre responsabilité et solidarité.

Le référendum, c'est-à-dire la question directement posée au peuple, n'est hélas pas une solution très convaincante. La décision du Royaume-Uni votée par référendum en 2016 de sortir de l'Union européenne – le « Brexit » – est l'un des exemples les plus ahurissants de l'absurdité du système de vote actuel et de la faiblesse de la solution consistant à imaginer une « démocratie du référendum continu » sur tous les sujets. Mobiliser une population entière pour répondre à une question de cette importance a maximisé tous les défauts du scrutin. C'est d'ailleurs souvent le cas du référendum en tant que tel, dont on sait bien qu'il permet aux gens d'exprimer par leur choix binaire bien autre chose que la seule réponse à la question posée. Au-delà de l'ambiguïté de la réponse apportée à une question qui se veut simple, le problème est surtout que le

référendum exacerbe le terrible reproche que l'on fait classiquement à la démocratie : donner le pouvoir à des gens qui ne sont pas toujours correctement informés de la réalité des enjeux, des mécanismes à l'œuvre, des impacts de leur décision, voire qui ne comprennent tout simplement pas vraiment ce dont il s'agit. « *Dans un référendum, nous demandons directement aux gens ce qu'ils pensent alors qu'ils n'ont pas été obligés de penser* », écrit Van Reybrouck, mais ils auront en revanche été l'objet de toutes les formes de manipulation concevables au cours des mois précédents.

Les fantasmes de démocratie directe achopperont toujours sur un point essentiel : la compétence. Dans nos sociétés, la complexité – en dehors même de la complication créée par l'administration – et la profusion des sujets rendent impossible la décision directe des citoyens sur tous les sujets. Il ne s'agit vraiment pas de plaider en faveur d'une sorte d'oligarchie des experts ou de renvoyer le peuple à un supposé état infantile – la responsabilisation et la confiance en la capacité d'initiative des gens sont au contraire des valeurs centrales des libéraux. Il faut simplement souligner que l'évidence reconnue à travers toute l'histoire est que la décision politique nécessite certaines compétences. C'est *a fortiori* vrai dans des sociétés civilisées hautement complexes. Dans *Les Politiques,* Aristote mettait en garde contre l'ignorance de l'homme de la rue et soulignait la nécessité d'une certaine formation pour être capable de décider correctement : « *Le choix judicieux est l'affaire des gens de savoir : par exemple, le choix d'un géomètre appartient à ceux qui sont versés dans la géométrie, et le choix d'un pilote à ceux qui connaissent l'art de gouverner un navire. Car, en admettant même que, dans certains travaux et certains arts, des profanes aient voix au chapitre, leur choix en tout cas n'est pas meilleur que celui des hommes compétents. Par conséquent, en vertu de ce raisonnement, on ne devrait pas abandonner à la masse des citoyens la haute main sur les élections de magistrats.* »

La démocratie directe se heurte à un autre problème. Ceux qui voient dans la démocratie directe la panacée à la crise démocratique prônent la mise en place d'un lien direct entre les électeurs et un pouvoir suprême unique débarrassé de sa cohorte de représentants. Ce faisant, ils réactivent sans l'avouer vraiment le vieux fantasme de l'homme providentiel, du meneur incarnant la Nation et traduisant la volonté populaire tout à la fois. Un rêve qui a toujours pris la forme d'un cauchemar lorsque, dans l'histoire, il s'est réalisé. On sait ce qu'il advient généralement des hommes

providentiels, et de quelle façon ils exercent et conservent le pouvoir. Celui qui prétend diriger seul au nom du peuple finit presque toujours par diriger pour lui et sa famille. Retour à la case départ de la monarchie, les oripeaux démocratiques en plus. Une démocratie moderne sans représentants jouant le rôle d'intermédiaires entre le citoyen et les décisions publiques est un leurre ; elle ne serait alors que l'étiquette hypocrite d'une démagogie sombrant rapidement dans la dictature.

Une autre variante de cette idée est de faire des représentants de simples porte-voix du peuple. Ils n'auraient qu'à appliquer servilement la volonté populaire qu'une application idoine synthétiserait en permanence. Encore une fois, une vision très naïve de la décision publique et l'idée extrêmement irréaliste que le peuple pourrait s'exprimer de façon définitive sur tous les sujets. C'est précisément contre ce vieux fantasme que l'article 27 de la Constitution de 1958 interdit tout « mandat impératif ». Élire un représentant qui a les mains complètement liées et ne serait que la « voix de son maître » n'a aucun sens. Quel « maître » en effet ? Parmi le flot des avis contradictoires, lequel faudra-t-il écouter ? Si l'on estime si simple et sain de se fier aveuglément à une règle majoritaire, c'est qu'on a oublié que sur beaucoup de sujets, comme l'abolition de la peine de mort, les lois votées par les représentants auraient été contredites en cas de référendum… Pour l'État comme pour les citoyens, les fantasmes d'infaillibilité et de toute-puissance sont de dangereuses impasses.

La démocratie participative, un temps érigée en summum de la modernité démocratique, autant qu'on ait pu la tester, est en pratique affreusement décevante et trompeuse. Les expériences de consultations en ligne ne donnent rien de probant : ce sont toujours les mêmes qui s'expriment, et les groupes de pression y sont surreprésentés. Aucune « gamification » de la politique ne pourra vraiment à mon sens intéresser durablement – et suffisamment pour qu'ils fassent l'investissement en renseignements nécessaire – les citoyens aux problèmes les plus complexes.

En réalité, derrière les revendications de démocratie directe se cachent la plupart du temps des minorités actives sachant parfaitement qu'elles n'auront jamais aucune chance d'influencer la majorité si le fait majoritaire prévaut. La démocratie directe est alors le faux-nez d'un désir de prise de pouvoir par des groupuscules idéologiquement radicaux,

revendiquant d'autant plus fortement le droit du peuple à décider qu'ils souhaitent substituer leur propre volonté à la sienne. Comme « l'intérêt général », la « volonté populaire » présente le grand avantage de ne vouloir rien dire précisément, de n'être vraiment incarnée par personne. Tous les régimes dictatoriaux s'en sont toujours prévalus – pensons à la « dictature du prolétariat »… qui était surtout celle de la *Nomenklatura*.

La démocratie participative a une fâcheuse tendance à être un outil rhétorique utilisé par des minorités agissantes rêvant d'imposer leurs choix aux autres. Pascal Perri [10] montre dans l'un de ses livres comment les « zadistes », qui s'opposent à la construction d'un aéroport, ont utilisé l'idée de vote populaire à leur profit pour imposer l'idée d'une opposition du « peuple » à ce projet. Quand un référendum a été organisé, ils ont contesté sa représentativité réelle… Les procédés ne sont pas nouveaux, et constituent depuis 1968 – au moins – des techniques traditionnelles du militantisme étudiant : ces fameuses « assemblées générales », en fait un amphithéâtre où les groupes activistes les plus déterminés se sont entassés, procèdent à des votes à main levée censés traduire la volonté de tous. Sombres mises en scène, absurdes pantalonnades où la démocratie est l'otage de groupes minoritaires, et le procédé d'expression directe le subterfuge utilisé pour contourner l'absence de représentativité réelle. Si, en d'autres termes, les possibilités d'expression et d'information des citoyens doivent être considérablement multipliées, il est vain et même dangereux d'imaginer qu'elles permettront de se passer des intermédiaires que sont les représentants.

Pour une aristocratie ouverte des talents

Le mot « aristocratie » choque, bien sûr. Aux oreilles de citoyens élevés dans le culte inconditionnel de la démocratie, dans la croyance que le pouvoir du peuple existe bel et bien grâce à notre système représentatif actuel, il est un repoussoir. Pourtant, compte tenu de la réalité oligarchique qui est la nôtre et du précipice démagogique que représente l'aspiration à une démocratie directe radicale, la création d'une aristocratie s'impose. À condition de donner une forme bien précise à cette aristocratie, dois-je m'empresser d'ajouter.

Il ne s'agit pas de remettre en cause le fait de permettre à chacun de participer, en tant que citoyen à égalité de droits avec les autres, à la décision publique. Mais la réalité pratique du système représentatif, il faut le reconnaître, a consisté depuis toujours à substituer à l'assemblée du peuple des représentants formant un échantillon bien particulier de citoyens. En substance, des citoyens plus éduqués et formés ou disposant d'une expérience réelle, ceux dont le goût de la direction, les talents d'argumentation et les capacités à convaincre permettent d'exercer cette délicate et souvent complexe mission. Un représentant n'est pas un simple porte-voix de ceux qui l'ont élu. Il n'est pas qu'un rouage de transmission de la volonté du peuple. Il est, avec les autres responsables, l'entrepreneur du destin de la collectivité, le navigateur chargé de lui donner un cap. Tous les travaux exigent des compétences particulières, pourquoi le travail d'élu en irait-il autrement ?

J'ai rappelé combien les Pères fondateurs de la démocratie américaine avaient une piètre idée de la démocratie et lui préféraient une forme d'aristocratie naturelle. Ce pouvoir des « meilleurs » est celui du talent, un autre terme au fond pour désigner l'utilité sociale. Il peut être trouvé dans toutes les classes sociales ; il peut provenir de toutes les origines. S'il sera d'autant mieux développé que le système d'éducation sera performant, il n'exclut pas aussi des formes d'auto-apprentissage qui peuvent donner à quelqu'un n'ayant absolument pas fait d'études, à force d'expériences, une forme de talent utile à la société. Dire que nous avons besoin d'une aristocratie des talents, c'est souligner que les fonctions de représentation doivent aller avant tout à ceux qui en ont l'envie et les capacités. Ce modèle du talent s'oppose à toute forme de reproduction sociale ou de détermination. Comme les talents émergent en tous points de la société, cette aristocratie ne peut être légitime que si elle est en renouvellement constant. La limitation de la carrière des élus et l'ouverture de la haute administration seraient les meilleurs leviers pour promouvoir cette émergence continue de gens capables s'engageant pour quelques années au service de leur pays, faisant de ces fonctions une sorte de service civique renforcé.

De tout temps, le problème de l'aristocratie a été sa tendance à la confiscation du pouvoir au profit de ses propres intérêts. Comment l'empêcher ? Par le renouvellement continu. C'est le principe qui doit

présider à toute l'organisation de notre système démocratique. Il doit aussi s'appliquer aux partis politiques.

De Gaulle reconnaissait qu'il avait échoué à empêcher que les partis reprennent le pouvoir, malgré l'objectif clair de la constitution à cet égard : « *Une Constitution, c'est une enveloppe, la question est de savoir ce qu'il y a dedans. [...] Nous avons fait la Constitution de 58 dans l'intention de mettre un terme au régime des partis. Il s'agissait d'empêcher que la République, l'État, soient comme ils l'étaient avant à la discrétion des partis. Et c'est dans cet esprit que la Constitution a été faite [...]. Alors si malgré l'enveloppe, [...] l'esprit de ce qui a été voté en 58, les partis se réemparent des institutions, de la République, de l'État, alors évidemment rien ne vaut plus. On a fait des confessionnaux, c'est pour tâcher de repousser le diable, mais si le diable est dans le confessionnal, alors ça change tout*[11]. » La philosophe Simone Weil critiquait aussi les partis politiques, qui obligent à être d'accord sur tout, et au contraire à ne jamais être d'accord avec les décisions des autres.

Ces partis, il faut en convenir, ont un effet stérilisant. Mais le fait que nul ne soit parvenu à les supprimer doit sans doute nous alerter. Ne sont-ils pas un mal nécessaire de la politique, un médiateur indispensable de l'engagement des citoyens ? Encore une fois, personne n'est plus conscient que moi de leurs terribles défauts. Je les ai suffisamment constatés pour le savoir. Mais tout homme politique qui parvient à être élu sans l'aide directe d'un parti, s'il est particulièrement talentueux, ne peut réellement avoir d'influence qu'en créant lui-même son mouvement. Or un parti n'est jamais que la forme institutionnalisée, installée, voire fatiguée, d'un mouvement. Il rassemble des hommes et des femmes qui partagent les mêmes valeurs, le même ordre de priorités, les mêmes croyances fondamentales. En les unissant, il crée bien souvent un précieux espace local d'échange entre citoyens. Oui, les partis deviennent avec le temps d'effroyables marigots où il n'est pas agréable de se baigner, mais ils concourent aussi, avec efficacité, à l'émergence de représentants choisis et de débats démocratiques. Ils permettent aussi que des consensus émergent au-delà de l'immense diversité des courants locaux et des sensibilités. L'enjeu à mon sens n'est pas d'espérer « en finir avec les partis », comme le rêvent beaucoup de déçus de la politique, mais d'en finir avec les partis d'hier. La solution, comme presque toujours, est dans la concurrence. Elle suscite l'émulation, fait émerger les plus aptes, disqualifie les mauvais,

bouscule les situations acquises, tue les rentes de situation. Il est illusoire de penser tuer les partis et s'en passer. En revanche, créer les conditions d'un changement interne et d'une plus grande concurrence entre eux pour que d'autres puissent plus facilement émerger aurait du sens. Il suffirait pour ce faire de conditionner par exemple le financement des partis politiques au renouvellement de ses candidats et de créer des mécanismes de financement des jeunes mouvements politiques leur donnant les moyens de développer des réseaux concurrents.

---

1. Mueller *et al., op. cit.,* p. 764.
2. Cité in Reybrouck David Van, *Against Elections : the Case for Democracy*, The Bodley Head, 2016.
3. *Ibid*.
4. Reybrouck David Van, *op. cit.*.
5. Par exemple Fiskin J., *Democracy and Deliberation, New Direction for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press, 1991.
6. Mueller *et al., op. cit.,* 2003, p. 609.
7. Lerner Josh, *op.cit.*
8. Susskind Richard, Susskind Daniel, « Technology Will Replace Many Doctors, Lawyers, and Other Professionals », *Harvard Business Review*, 11 octobre 2016.
9. *Office of social innovation and participation*.
10. Perri Pascal, *op. cit.,* pp. 58-59 .
11. Entretien télévisé avec Michel Droit, en décembre 1965, disponible sur le site de l'INA.

Conclusion

Je n'ai aucun goût pour les catastrophes, aucune attente d'apocalypse, aucun plaisir à la stigmatisation. Je n'assouvis aucune vengeance contre un État qui, du reste, a la mansuétude de m'employer et de me laisser tenir ces propos. Ma pente naturelle, à vrai dire, me dirige plutôt vers l'accord et l'acceptation, sinon la résignation. J'avoue sans honte avoir toujours eu un penchant pour l'autorité, le soutien aux corps constitués, l'approbation de l'existant. Mais la révolution intervient justement quand la situation est si injuste et si perverse qu'elle parvient même à soulever les citoyens les moins contestataires.

Il faut en finir avec le culte de l'État. Ce livre a voulu montrer que c'est bel et bien l'État lui-même, affecté de ses vices congénitaux, qui est à la racine du mal profond dont notre démocratie est affectée. Ayant trop donné à espérer, il a plus déçu. Ayant tout promis, ses manquements innombrables s'en ressentent plus durement. Concentrant tous les pouvoirs, il n'en est que plus dévastateur et révoltant lorsqu'il les emploie pour servir les intérêts de quelques-uns.

À l'instar de tous les pays démocratiques ou presque, notre pays est travaillé par trois types de dérives : l'expertocratie des élites administratives vivant en vase clos et pour qui la société n'existe au fond que pour justifier leur existence ; l'oligarchie des groupes d'intérêt traitant le reste de la population comme un cheptel à tondre ; la tentation démagogique enfin qui prétend faire entrer un dirigeant en relation directe avec le peuple, au risque de prendre finalement la forme de ce que l'on appelle maintenant une « démocrature » – où des institutions pseudo-

démocratiques s'articulent avec un régime autoritaire. Chacune de ces dérives est problématique ; ensemble, elles sont dramatiques.

Les lois décrites dans ce livre, il faut le répéter, ne dénoncent pas une pathologie du système, mais pointent au contraire la terrible normalité de son évolution. Si l'État grossit inexorablement, si les hommes politiques ont une préférence pour le court terme, si les bureaucrates mettent les institutions à leur service, si les groupes de pression les utilisent à leur profit, si la puissance publique phagocyte l'économie, ce n'est pas en vertu d'une déviance, d'une malencontreuse infirmité du système, mais du système lui-même. En ce sens, les défaillances de l'État ne sont pas à proprement parler des défaillances, mais l'expression attendue, si prévisible et habituelle, de sa dynamique même.

Ce qui ne veut pas dire qu'elles soient des fatalités. Comme une rivière peut être détournée de son lit, le cours de l'État peut être canalisé afin d'être maîtrisé. Le vrai drame n'est pas l'existence de l'État, mais le fait de le laisser libre de s'égayer comme un cheval fou dans le champ social, ravageant par ses folles prétentions et sa naïve fatuité nos libertés individuelles et la prospérité économique. Les libertés « négatives » avaient été le plus grand progrès des démocraties libérales : protection contre l'excès de pouvoir de l'État ; libertés individuelles garanties. Voilà qu'elles sont piétinées jour après jour. Comme un animal, la puissance publique est destructrice et nuisible à l'état sauvage, mais apprivoisée elle peut devenir fort utile.

Il ne s'agissait pas ici de plaider pour une domination des intérêts privés sur les intérêts collectifs, mais de souligner que les seconds ne sont jamais aussi méprisables que lorsqu'ils sont le masque hypocrite des premiers. « L'intérêt général », il faut le répéter inlassablement, est la formule magique utilisée par toutes les dictatures et toutes les démocraties corrompues – comme la nôtre – pour justifier leurs exactions. Ne signifiant rien, insaisissable par nature, il écarte aisément les intérêts individuels pourtant bien réels pour laisser la place à quelques intérêts particuliers ainsi dotés d'une cape d'invisibilité qu'envierait Harry Potter.

Au risque d'étonner le lecteur, il est temps de dévoiler que ce livre parlait en réalité, au fond, d'un seul sujet : la lutte des classes. Comme le montre Hoppe[1], l'analyse marxiste trouve d'importants échos dans la pensée de libéraux tels que Mises ou Rothbard. Le fait que l'histoire de

l'humanité soit celle de la lutte de classes exploitantes contre des classes exploitées, que la classe dominante est unie par ses communs intérêts d'exploitation, que l'État est formé pour reproduire ces relations de domination, est parfaitement présent dans le corpus libéral. Mais la théorie de l'exploitation proposée par les auteurs libéraux diffère en revanche profondément de celle de Marx. Pour ce dernier, elle réside tout entier dans le rapport entre un acheteur de force de travail et un vendeur – un employeur et un employé. Parce que, souligne Marx, les répartitions initiales des capitaux ont sans doute historiquement été le résultat de vols, crimes et pillages divers au profit du plus violent, aucun échange économique ne pourrait jamais être juste, marqué à jamais qu'il est de ce péché originel. Pour les libéraux, la vraie exploitation ne réside jamais dans l'échange volontaire, qu'il s'agisse de biens ou de services. Le mécanisme profond d'exploitation qui réside au cœur de la société est celui qui oppose classes spoliatrices et classes laborieuses, autrement dit classes non productives et classes productives. L'État n'est que l'outil qui crée les conditions de durabilité de cette exploitation : « *L'État organise une prédation légale, ordonnée, systématique sur la propriété des producteurs ; il assure un moyen de subsistance certain, sécurisé et relativement "pacifique" à la caste parasitique de la société*[2]. » Cette caste comprend les politiques, les bureaucrates, et plus largement tous ceux qui auront réussi à intriguer pour recevoir des mains de l'État le produit des rapines légalement réalisées sur le reste de la population.

Pour entretenir cet appareil d'exploitation sans provoquer de révoltes, de grands efforts doivent être déployés. C'est le rôle de l'État, lorsqu'il s'approprie à grands frais la culture, l'éducation, et s'assure de sa mainmise sur les médias. Les techniques de contrôle sont particulièrement diverses et sophistiquées : subventions aux médias et aux « artistes » – les artistes non subventionnés n'ayant d'autre choix que de se soumettre ou mourir –, monopole de recrutement des enseignants et de tous les vecteurs de transmission des savoirs, conditionnement de ces savoirs soigneusement transformés en gloubi-boulga aseptisés… Autant de façons de maîtriser la création de symboles pour assurer la tranquille acceptation d'une oppression rendue invisible, ou, mieux, incompréhensible à force de novlangue et de bonneteau des idées. L'échec patent de l'école, malgré son budget pharaonique, en est une illustration frappante : la France comptait,

en 2016, 2,5 millions de personnes incapables de comprendre et de réagir à un texte écrit. Elle arrive ainsi au 22e rang sur les 24 pays de l'OCDE étudiés. Cette situation se comprend facilement lorsque l'on admet que l'État ne se charge pas de l'école *d'abord* pour éduquer de façon efficace, mais *avant tout* pour s'assurer de son emprise sur les populations. En ce sens, la mission « école » est en effet un franc succès…

La lutte entre spoliateurs et producteurs est plus que jamais d'actualité. L'État, présenté tel que je viens de le faire, ressemble beaucoup plus à une forme particulière d'association de malfaiteurs – comme le dénonce Hoppe ailleurs [3] – qu'au gentil gardien de nos libertés individuelles vanté par les théories du contrat social. Pire même : alors que le crime organisé a pour lui le cynisme de la violence physique, l'État habille son forfait d'hypocrites rhétoriques légitimantes. Le gangster ne prétend pas faire votre bien. Il vous vole et ne le nie pas. L'État exige de vous acceptation, reconnaissance, et même enthousiasme. Dans les deux cas, le résultat est exactement le même : vous dépouiller d'une partie de vos biens au bénéfice de ses membres et de leurs affidés. Le détournement du pouvoir au profit de quelques-uns est peut-être le plus vieux forfait du monde. C'est même sans doute l'essentiel de l'histoire humaine. Malheureusement, l'espoir caressé par la modernité d'en finir avec la malédiction de ces systèmes qui, aussi prospères soient-ils, sont confisqués au profit d'une poignée de privilégiés, a fait long feu.

La France n'a évidemment pas l'exclusivité des dérives détaillées ici. Elles sont le fait de tous les États démocratiques, à une plus ou moins grande échelle. C'est sans doute l'erreur de beaucoup d'observateurs que de penser que tous nos problèmes sont avant tout liés à notre pays, à sa culture et à son histoire particulière. Ce que j'ai voulu montrer ici, c'est que les dérives de l'État sont précisément liées à la forme démocratique même, et qu'elles ne sont finalement qu'accentuées par les environnements spécifiques de tels ou tels pays.

Le courant de recherche des choix publics ne s'est-il d'ailleurs pas développé d'abord aux États-Unis, pays qu'un Français décrit volontiers comme celui de l'ultralibéralisme et de l'anémie étatique ? C'est évidemment une grosse erreur, tant ce pays est lui aussi miné par ses propres lobbies et habité par un État omniprésent. En 2016, la situation économique des États-Unis n'est guère reluisante, constate le rapport

annuel de l'université de Harvard [4]. La croissance reste bloquée sous les 2 %, loin de la moyenne des 3 % enregistrée dans les années 1990 ; les revenus des ménages n'ont pas encore retrouvé leur niveau de 1999 ; la productivité du travail a chuté ; le taux d'activité a continué sa baisse, traduisant le découragement de toute une partie de la population pourtant en âge de travailler. Le responsable de cette situation ? Selon l'auteur principal du rapport, le mythique professeur Michael Porter, c'est le système politique qui doit être blâmé : « *Le dysfonctionnement du système politique américain est devenu le problème le plus important auquel l'Amérique doive faire face* [5]. » Le rapport accuse l'immobilisme de la classe politique et de la bureaucratie de Washington, qui a cru que la seule politique monétaire accommodante de la Réserve fédérale allait restaurer une croissance forte. La liste des reproches égrenés par Porter et les autres auteurs de l'étude de Harvard fait furieusement penser à celle que nous pensions être l'exclusivité de l'État français : complexité du système fiscal pesant sur les entreprises, alourdissement des régulations, poids du budget fédéral et manque d'investissement dans les infrastructures… Le problème est d'autant plus préoccupant, souligne le même rapport, que les mesures qu'il conviendrait de prendre sont connues. Et, justement, le dysfonctionnement du système politique se manifeste dans cette incapacité à mettre en œuvre des solutions connues de tous.

La France constitue l'un des cas les plus remarquables de dérive étatique. On pourrait dire qu'en la matière, et surtout à l'orée du XXIe siècle, elle sert de maison-témoin. Comme l'écrit en 2016 Édouard Tétreau, « *depuis 2012, à la différence de ses grands partenaires et concurrents, la France n'a mené aucun effort, autre que celui, si simple, de surtaxer des contribuables subissant déjà l'une des pressions fiscales les plus élevées au monde* [6] ». Alors qu'un pays comme l'Allemagne a troqué son déficit de 50 milliards d'euros en 2012 pour un excédent – chose impensable en France, idée jamais évoquée par nos politiques – de 12 milliards d'euros en 2015, la France se débattait encore avec un déficit de 3,5 % du PIB. Alors que la Grande-Bretagne a supprimé depuis 2011 300 000 postes de fonctionnaires et amputé ses dépenses publiques de 35 milliards de livres, la France ne parvient pas vraiment à stabiliser ses effectifs et à contenir la hausse de ses dépenses. Oui, il existe

des pays où l'horreur politique est moins prononcée, où les dérives sont maîtrisées.

La presse française se moque et s'indigne du président de la Guinée équatoriale, au pouvoir depuis trente-sept ans et réélu avec plus de 90 % des voix à chaque pseudo-élection. Son fils, qu'il a nommé vice-président, roule carrosse dans notre pays, multipliant séjours dans les palaces, achats de voitures de luxe et d'hôtels particuliers. C'est tout l'argent de ce pauvre pays, pompé aux citoyens, qui est utilisé avec ostentation et sans aucune vergogne par une poignée de familiers du pouvoir. Un schéma ô combien banal ; celui en fait qui domine dans l'histoire.

La France, à bien des égards, n'est pas si différente de la Guinée équatoriale. Certes, l'alternance politique y prévaut. Mais n'est-ce pas finalement pour revoir au fond les mêmes dirigeants durant vingt ans ? Certes, l'appropriation y est moins insolente, et aujourd'hui elle prend plus rarement la forme d'un enrichissement personnel – au moins pour les responsables politiques –, mais si l'on vous vole votre argent, que vous importe qu'il soit jeté à d'autres ou consommé par un seul ? Certes, les débordements ne prennent – généralement – pas la forme de soirées où sont fournies en abondance alcool, drogue et prostituées, mais les réceptions grandioses, les repas sans nombre fournis largement par l'État à ses clients n'en diffèrent après tout que sur la forme.

Ils sont nombreux, les livres qui ont pour ambition de « refonder la démocratie ». Celle de cet essai est plus modeste. Je voulais montrer ici de façon pédagogique des faits scientifiques que tous les spécialistes de sciences politiques connaissent, mais qui ne sont pourtant guère diffusés ailleurs. Il était urgent de sortir ces éléments de leurs articles spécialisés et des pavés universitaires où seul le lecteur tenace pourra les extirper au terme d'une lecture éprouvante.

Ouvrir les yeux sur le fonctionnement réel de l'État est la condition première à une utilisation plus intelligente de cette institution indispensable. C'est parce que nous devons tout autant éviter les deux écueils opposés de l'anarchie et de l'omniprésence étatique que j'ai considéré cet ouvrage utile. L'anarchie guette l'État trop affaibli pour apporter les services essentiels que l'on attend de lui : la sécurité, l'ordre public et la justice. L'État-providence boursouflé que nous connaissons semble en être l'exact inverse, mais il est en réalité lui aussi une forme

d'anarchie : éperdu d'interventions, y compris là où elles ne sont ni utiles ni souhaitables, l'État s'épuise dans une omniprésence qui tue l'activité économique et asphyxie la société. Dans les deux cas, le pouvoir se dilue, échappant pour de bon aux citoyens pour tomber entre les mains des manipulateurs les moins scrupuleux. « *Si l'État est fort il nous écrase, s'il est faible nous périssons.* » La phrase bien connue de Paul Valéry est juste, mais elle omet de souligner que les deux cas sont l'avers et le revers d'une même pièce, la manifestation d'un même essoufflement. Dans les deux cas, l'État est coupable d'*hubris*, de cet excès tant honni des anciens Grecs, chacun menant à l'autre. L'État est faible quand il veut paraître fort, sans en avoir les moyens ; en voulant être partout, il n'est nulle part.

« *C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites.* » Cette phrase de Montesquieu[7] est sans doute l'une des plus connues de toute la littérature en sciences politiques. Sa solution l'est plus encore : « *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir,* poursuit Montesquieu, *il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.* » C'est essentiellement de l'absence ou de la faiblesse chronique de ces contre-pouvoirs que souffre la France.

Abuser du pouvoir, c'est l'utiliser à son profit. Il est d'ailleurs significatif que le nom donné aux différents types de pouvoirs ou régimes – démocratie, aristocratie, ploutocratie, *etc.* – désigne à la fois celui qui exerce le pouvoir et celui dans l'intérêt de qui le pouvoir est exercé. Tant il a toujours été évident que celui qui exerce le pouvoir l'utilise avant tout pour lui !

Si la nécessité de la séparation des pouvoirs est bien comprise et prévue dans nos institutions, il lui manque l'existence de contre-pouvoirs, c'est-à-dire d'instances capables d'empêcher un pouvoir de dévier sans pour autant lui être supérieur. L'Assemblée nationale, comme l'a montré un rapport de la Cour des comptes de 2008, a augmenté en dix ans ses dépenses de fonctionnement de 50 %. La chance du Parlement ? En tant que « pouvoir législatif », pour éviter que l'exécutif n'ait barre sur lui, les deux assemblées n'ont qu'à demander chaque année l'enveloppe budgétaire qu'elles souhaitent. Celle-ci leur est allouée sans discussion. Pour l'Assemblée nationale, ce sont ainsi plus de 530 millions d'euros qui ont été versés en 2015, et 323 millions au Sénat. Aucun compte n'est jamais rendu sur ces sommes.

Le problème est toujours le même que celui souligné par Juvénal, encore une fois : qui gardera les gardiens ? C'est là le principal défaut de l'étatisme : voulant intervenir pour corriger des injustices, remédier à des asymétries d'information, empêcher la confiscation de l'intérêt public par quelques-uns, et corriger le comportement d'individus dont les tendances sont jugées par nature déviantes, il produit aussi des injustices, des asymétries, des récupérations. Parce que les gardiens qui peuplent les administrations et les ministères n'ont aucune raison d'être touchés par la grâce et de devenir différents de ceux qu'ils sont censés corriger.

Dans un livre devenu un classique déjà évoqué plus haut, Pierre Clastres [8] opère une puissante démythification de l'État. Loin de constituer une force d'unification, comme le suppose la tradition contractualiste, l'État réalise en fait une séparation du corps social, en instituant une relation de pouvoir qui n'existait pas dans les sociétés primitives. Dans ces dernières, il n'existe pas de structure de pouvoir en dehors du corps social, qui conserve un contrôle total du politique. Les chefs n'exercent pas alors un pouvoir, mais incarnent seulement la communauté. Si l'État, malgré tout, nous semble nécessaire à nous modernes, c'est qu'il est une condition indispensable de la liberté. Dans la société primitive, cette liberté ne peut exister, car elle constitue un tout social « *à qui rien n'échappe, qui ne laisse rien sortir de soi-même, car toutes les issues sont fermées* [9] ». « *La propriété essentielle […] de la société primitive,* écrit Clastres dans un autre ouvrage, *c'est d'exercer un pouvoir absolu et complet sur tout ce qui la compose, c'est d'interdire l'autonomie de l'un quelconque des sous-ensembles qui la constituent [et] de maintenir tous les mouvements internes, conscients et inconscients, qui nourrissent la vie sociale dans les limites et dans la direction voulues par la société* [10] ». Comme l'avait aussi montré Lévi-Strauss [11], les sociétés primitives enferment l'individu dans d'innombrables règles, l'enserrent d'une myriade d'obligations vétilleuses, déterminent chaque geste, chaque choix. Le concept d'autonomie n'a alors tout simplement aucun sens. De même, Philippe Ariès et Georges Duby [12] ont montré que le concept de « vie privée » a connu de profondes évolutions au cours de l'histoire. Dans les sociétés premières, il n'existait tout simplement pas. Son apparition a correspondu à l'affranchissement de l'individu de la force totalisante des ensembles sociaux englobants, et n'a pu être possible que grâce à l'invention de l'État. Ce dernier est venu au secours de l'individu pour lui permettre de « faire société » sans pour

autant être absorbé par elle. Il menace aujourd'hui la survie de l'un comme de l'autre.

En interposant un contrôle omniprésent aux interactions libres entre individus, en grossissant à mesure qu'il pénètre le corps social et le déséquilibre, l'État-providence sénescent bâtit une caricature de société. Bercé par l'illusion qu'il peut en être le Grand Horloger, il détruit en réalité la société en même temps qu'il écrase les individus. C'est là le grand paradoxe de l'institution étatique : condition et garantie de notre liberté, elle porte aussi en elle le germe d'un retour à une forme de totalitarisme. Car c'est bien ce qui se joue dans la croissance de la sphère publique. Il ne s'agit pas seulement de corruption et de vol, mais plus fondamentalement d'un système dont les dérives aboutissent à l'exploitation des individus, à leur réduction à une sorte de crypto-esclavage « Club Med » où les contraintes et la réduction de la réelle sphère d'autonomie sont tartinées d'épaisses couches de divertissements en tout genre, de plaisirs faciles et de caresses protectrices.

Que montrent au fond les économistes qui ont étudié le fonctionnement de l'État et dont j'ai rappelé ici les principaux résultats ? Derrière les institutions démocratiques se cache en réalité un régime oligarchique. Les multiples défaillances des mécanismes de décision publique créent un système où la représentation et le pouvoir populaire sont confisqués et placés au service de quelques intérêts minoritaires. Voyant trop clairement la réalité d'un tel régime, de nombreuses voix en appellent à une démocratie directe sans concession. Parce qu'il est aujourd'hui détourné, le principe même de la représentation devrait être jeté aux orties. Une vision extrême qui part d'un premier postulat très douteux selon lequel, dans une société où le nombre et la complexité des problèmes qui se posent sont sans commune mesure avec ceux des civilisations antiques, il serait encore possible pour le peuple de tout diriger seul. Ensuite, et plus gravement encore, le rêve de citoyens se saisissant de toutes les grandes décisions oublie que la réalité des masses populaires maintes fois expérimentée – en Grèce même – est celle de leur propension à être influencées, versatiles, et finalement à prendre des décisions souvent irrationnelles.

Entre l'illusion de la démocratie directe et l'oligarchie assumée, il existe un juste milieu, ou plutôt une forme hybride. C'est elle qui peut être atteinte en conciliant les avantages des deux régimes : le contact continu

avec le peuple du premier et la performance délibérative et décisionnelle du second. De même, on peut en désamorcer les inconvénients respectifs : dans le premier cas, créer les conditions d'une contribution éclairée, évitant en particulier l'influence si bien connue en Grèce des démagogues profitant de l'ignorance ou de la naïveté d'une partie de leurs concitoyens ; dans le second, éviter le détournement du pouvoir au seul bénéfice de ceux qui l'exercent, en substituant donc à l'oligarchie une aristocratie des talents en constant renouvellement. Dans leurs cités, souligne Paulin Ismard [13], les Grecs avaient mis le principe de réciprocité au cœur de l'organisation politique, ce qui se traduisait notamment par la rotation des charges. C'est sur ce principe que doit être refondée la fonction politique. Conjugué à une vassalisation de l'administration et à des dispositifs d'expression populaire modernisés, il pourrait enfin donner à notre État l'équilibre qui lui manque.

---

1. Hoppe Hans-Hermann, « Marxist and Austrian Class Analysis », *Journal of Libertarian Studies*, vol. IX, nº 2 (Fall 1990), pp. 79-93.
2. Rothbard Murray, *op. cit.,* p. 60.
3. Hoppe Hans-Hermann, *op. cit.,* 2001, pp. 14-15.
4. Porter Michael E., Rivkin Jan W., Desai Mihir A., Raman Manjari, « Problem Unsolved and a Nation Divided, The State of U.S. Competitiveness 2016 », *Harvard Business School's 2016 surveys on U.S. competitiveness*, September 2016.
5. Source : *Wall Street Journal*, 16 septembre 2016.
6. *In Les Échos*, 13 mai 2016.
7. *L'Esprit des lois*, livre XI, chapitre IV.
8. Clastres Pierre, *op. cit.*
9. *Ibid.*
10. Clastres Pierre, *Recherches d'anthropologie politique*, Seuil, 1980, pp. 204-206. Cité *in* Ismard Paulin, *op. cit.,* p. 177.
11. Lévi-Strauss Claude, *op. cit.*
12. Ariès Philippe et Duby Georges, *Histoire de la vie privée*, cinq volumes, Seuil, 1985-1987.
13. Ismard Paulin, *op. cit.,* p. 178.

Bibliographie

Aghion Philippe, Cette Gilbert, Cohen Élie, *Changer de modèle*, Odile Jacob, 2014.

Aghion Philippe, Roulet Alexandra, *Repenser l'État : pour une social-démocratie de l'innovation*, Seuil, 2011.

Akerlof George, Shiller Robert, *Marché de dupes : l'économie du mensonge et de la manipulation*, Odile Jacob, 2016.

Arendt Hannah, *Eichmann à Jérusalem : rapport sur la banalité du mal*, Gallimard, 1997 (1963).

Ariès Philippe, Duby Georges, *Histoire de la vie privée*, cinq volumes, Seuil, 1985-1987.

Arrow Kenneth, « A Difficulty in the Concept of Social Welfare », *Journal of Political Economy*, vol. 58, nº 4, 1950, pp. 328-346.

Bainville Jacques, *Doit-on le dire ?,* Les Belles Lettres, 2015.

Balinski Michel, Laraki Rida, « Rendre les élections aux électeurs : le jugement majoritaire », note pour Terra Nova, 2011.

Balinski Michel, Laraki Rida, *Majority Judgment : Measuring, Ranking and Electing*, Cambridge MA : MIT Press, 2010.

Barroche Julien, *État, libéralisme et christianisme*, Dalloz, 2012.

Bartolone Claude, Winock Michel, « Refaire la démocratie », *Rapport sur l'avenir des institutions, remis à l'Assemblée nationale*, 2 octobre 2015, nº 3100.

Bastiat Frédéric, *La Loi*, ouvrage réédité par l'Institut Coppet, 2011 (1850).

Bastiat Frédéric, *Œuvres complètes, tome 1,* Guillaumin & Compagnie, 1855.

Bauer Michel, Brachet Philippe, « Les grands corps de l'État et la démocratie », *Les dossiers de l'AITEC*, 2000.

Bertrand M., Djankov S., Hanna R., Mullainathan S., « Obtaining a Driver's License in India : an Experimental Approach to Studying Corruption », *Quarterly Journal of Economics*, 2007, vol. 122, nº 4, pp. 1639-1676.

Bichot Jacques, *Le Labyrinthe, compliquer pour régner*, Manitoba/Les Belles Lettres, 2015.

Bloom Alan, *L'Âme désarmée. Essai sur le déclin de la culture générale*, Julliard, 1987.

Bozio Antoine, Grenet Julien (dir.), *Économie des politiques publiques*, La Découverte, 2010.

Brennan Geoffrey, Buchanan James M., *The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge : Cambridge University Press, 1980.

Buchanan James M., « Public choice : politics without romance », *Policy*, vol. 19, nº 3 (printemps 2003), pp. 13-18.

Buchanan James M., Tullock Gordon, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962.

Cabanis José, *Saint-Simon l'admirable*, Gallimard, 1974.

Cahuc Pierre, Zylberberg André, *Les Réformes ratées du président Sarkozy*, Flammarion, 2009.

Christensen Clayton M., *The Innovator's Dilemma*, Harper Business, 1997.

Clastres Pierre, *La Société contre l'État*, Minuit, 1974.

Clastres Pierre, *Recherches d'anthropologie politique*, Seuil, 1980.

Cohen Michael D., March James G., Olsen Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 1972.

Commun Patricia, *Les Ordolibéraux : histoire d'un libéralisme à l'allemande*, Les Belles Lettres, 2016.

Condorcet Nicolas de., *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Imprimerie royale, 1785.

Couderc Michel *et al.*, La Loi, *Dalloz (2e édition, 1994).*

Courteline Georges, *Messieurs les ronds-de-cuir : tableaux-roman de la vie de bureau*, Flammarion, 1993 (1893).

Crozier Michel, *État moderne, État modeste : stratégies pour un changement,* Fayard, 1986.

Crozier Michel, *La Société bloquée*, Seuil, 1971.

Crozier Michel, *Le Phénomène bureaucratique*, Seuil, 1963.

Crozier Michel, Tilliette Bruno, *La Crise de l'intelligence,* Seuil, 1998.

Cusset Pierre-Yves, D'Albis Hippolyte, Navaux Julien, « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », note d'analyse publiée par *France Stratégie*, n° 37, janvier 2016.

Dabdad Trabulsi José Antonio, *Participation directe et démocratie grecque, une histoire exemplaire ?*, Presses universitaires de Franche-Comté, collection ISTA, vol. 1008, 2006.

David Anne-Sophie et Broignart Benoît, *Syndicats filous, salariés floués*, Max Milo, 2012.

Deforge Bernard, *Je suis un Grec ancien*, Les Belles Lettres, 2016.

Downs Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957.

Ehrmann Henry W., « Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occidentales », *Revue française de science politique,* 11(3), 1961, pp. 541-568.

El Karoui Hakim, *La Lutte des âges : comment les retraités ont pris le pouvoir*, Flammarion, 2013.

Elias Norbert, *La Société de cour*, Flammarion, 2008 (1974).

Fabry Philippe, *Rome, du libéralisme au socialisme : leçon antique pour notre temps*, Jean-Cyrille Godefroy, 2014.

Fayol Henri, *Administration industrielle et générale*, Dunod, 1999 (1916).

Fénelon, *Les Aventures de Télémaque*, Garnier Frères, 1875 (1699).

Ferris J. Stephen, West Edwin G., « The Cost Disease and Government Growth : Qualifications to Baumol », *Public Choice,* 89, october 1996, pp. 35-52.

Festinger Leon, Riecken Henry W., Schachter Stanley, *When Prophecy Fails*, Pinter & Martin, 2008 (1956).

Fiskin J., *Democracy and Deliberation, New Direction for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press, 1991.

Fölster Stefan, Henrekson Magnus, « Growth and the Public Sector : a Critique of Critics », *European Journal of Political Economy*, 15, june 1999, pp. 337-358.

Fölster Stefan, Henrekson Magnus, « Growth effects of government expenditure and taxation in rich countires », *European Economic Review*, 45, August 2001, pp. 1501-1520.

Foret François, « Lectures critiques : État, libéralisme et christianisme. Critique de la subsidiarité européenne, *de Julien Barroche* », Politique

européenne, nº 37, novembre 2012.
Forrester Viviane, *L'Horreur économique*, Fayard, 1996.
Friedman Milton, *Capitalisme et liberté*, University of Chicago Press, 1962.
Fukuyama Francis, *La Fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1992.
Gauchet Marcel, *Comprendre le malheur français*, Stock, 2016.
Graeber David, *Bureaucratie*, Les liens qui libèrent, 2015.
Granovetter Mark, Getting A Job : A Study of Contacts and Careers, University of Chicago Press, 1974.
Griffo, Van Hamme Jean, *S.O.S. bonheur*, Dupuis, 1988.
Grunberg Gérard, *Napoléon : le noir génie*, CNRS éditions, 2015.
Haberger A., « The Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics : an Interpretative Essay », *Journal of Economic Literature*, vol 9. nº 3, pp. 785-797.
Harari Yuval Noah, *Sapiens : une brève histoire de l'humanité*, Albin Michel, 2015 (2014).
Hattermer Sylvie, Inchauspé Irène, *L'Horreur fiscale : les raisons de la colère*, Fayard, 2014.
Hayek Friedrich A., *Droit, législation et liberté*, PUF, 2013 (1973).
Hayek Friedrich A., *La Route de la servitude*, PUF, 2013 (1944)
Hayek Friedrich A., *The Denationalisation of Money*, The Institute of Economics Affairs, 1978.
Hoppe Hans-Hermann, « Marxist and Austrian Class Analysis », *Journal of Libertarian Studies*, vol. IX, nº 2 (Fall 1990), pp. 79-93.
Hoppe Hans-Hermann, *Democracy : the God that Failed*, Transaction publishers, 2007.
Humboldt Wilhelm Von, *Essai sur les limites de l'action de l'État*, Les Belles Lettres, 2004 (1791/92).
Iribarne Philippe (d'), *La Logique de l'honneur*, Seuil, 1993.
Ismard Paulin, *La Démocratie contre les experts : les esclaves publics en Grèce ancienne*, Seuil, 2015.
James O., *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Basingstoke, Palgrave, 2003.
Jean-Pierre Thierry, *L'État en délire*, Robert Laffont, 2002.
Joule Robert Vincent, Beauvois Jean-Léon, *Petit Traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, éditions Presses universitaires de Grenoble, 2002.

Jouvenel Bertrand (de), *Du pouvoir : histoire naturelle de sa croissance*, Hachette, 1972.
Julienne Christian, *Comprendre la crise du logement*, Les Belles Lettres, 2009.
Kadaré Ismail, *Le Palais des rêves*, Fayard, 1990.
Kantorowicz Ernst, *Les Deux Corps du Roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Âge*, Gallimard, 1989.
Kydland F., Prescott E., « Rules rather than discretion : the inconsistency of optimal plans », *Journal of Political Economy*, vol. 85, nº 3, pp. 473-491.
La Boétie Étienne (de), *Discours de la servitude volontaire*, Mille et une nuits, 1997 (1576).
Laine Mathieu (dir.), *Dictionnaire du libéralisme*, Larousse, 2012.
Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2012.
Laurent Alain, Valentin Vincent, *Les Penseurs libéraux*, Les Belles Lettres, 2012.
Laurent Philippe, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique,* Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, 26 mai 2016.
Leibenstein Harvey, « Allocative Efficiency vs X-Efficiency », *American Economic Review,* 56, June 1966, pp. 392-415.
Lerner Josh, *Making Democracy Fun. How Game Design Can Empower Citizens and Transform Politics*, MIT Press, 2014.
Lévi-Strauss Claude, *Tristes Tropiques*, Plon, 1955.
Levitt Steven D., J. Dubner Stephen, *Freakonomics*, New York : William Morrow, 2005.
Lewis Élisa, Slitine Romain, *Le Coup d'État citoyen : ces initiatives qui réinventent la démocratie*, La Découverte, 2016.
Mandel Ernest, *La Troisième Révolution technologique*, 10/18, 1976 (1972).
Marcuse Herbert, *Éros et civilisation*, Minuit, 1963 (1955).
Meillassoux Claude, *Anthropologie de l'esclavage*, PUF, 1986.
Micklethwait John, Wooldridge Adrian, *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*, The Penguin Press, 2014.
Mises Von Ludwig, *Bureaucracy*, Libertarian Press, 1944, trad. en français Institut Charles Coquelin, 2003.
Montesquieu, Charles Louis de Secondat (baron de la Brède et de), *Œuvres*, éd. Nourse, 1767.
Morand-Deviller Jacqueline, *Cours de droit administratif*, Montchrestien,

1997.
Moscovici Serge, *Psychologie des minorités actives*, PUV, 1991 (1976).
Mueller Dennis C. *et al., Choix publics*, De Boeck, 2010 (traduction de *Public Choice III*, 2003).
Mueller Dennis C., *Analyse économique des décisions publiques*, Economica, Paris, 1982.
Muray Philippe, *Essais*, Les Belles Lettres, 2015 (2010).
Nique Christian, *Comment l'école devint une affaire d'État : 1815-1840*, Nathan, 1991.
Niskanen William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine-Atherton, 1971.
Olson Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA : Harvard University Press, 1965.
Olson Mancur, *The Rise and Decline of Nations : economics growth stagflation and social rigidities*, New Haven : Yale University Press, 1982.
Oppenheimer Franz, *The State,* New York : Vanguard Press, 1926.
Osborne David, Gaebler Ted, *Reinventing the State : how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, 1993.
Padovano Fabio, Galli Emma, « Tax Rates and Economic Growth in the OECD Countries (1950-1990) », *Economic Inquiry*, 39(1), 2001, pp. 44-57.
Page Benjamin I., « The Theory of Political Ambiguity », The American Political Science Review, vol. 70, nº 3 (Sep., 1976), pp. 742-752.
Parkinson Cyril N., *Parkinson's Law And Other Studies In Administration* The Riverside Press, 1957.
Pascot Philippe, *Du goudron et des plumes. 400 politiques aux prises avec la justice*, Max Milo, 2014.
Pascot Philippe, *Du goudron et des plumes. Tome 2 : Délits d'élus*, Max Milo, 2016.
Pascot Philippe, *Pilleurs d'État*, Max Milo, 2015.
Paxton Robert, *La France de Vichy, 1940-1944,* Seuil, 1973.
Pébereau Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, rapport remis au ministre de l'Économie, La Documentation française, 2006.
Perri Pascal, *L'Écologie contre la démocratie*, Plein Jour, 2016.
Perruchot Nicolas, « Financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs », rapport présenté à

l'Assemblée nationale et rejeté par vote le 30 novembre 2011. Non publié (officiellement).
Persson T., Tabellini G., *Political Economics : Explaining Economic Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2000.
Potvin Maryse, « Fonctionnarisation et orientation partisane des élus : étude comparées des parlements et gouvernements de cinq démocraties libérales (1965 et 1985), *Revue internationale des sciences administratives,* 60(3), 1994, pp. 503-526.
Pradeau Jean-François, *Sur la route du Front*, Manitoba/Les Belles Lettres, 2016.
Proctor Robert, *The Nazi War on Cancer*, Princeton University Press, 2000.
Raspe Rudolf Eric, *Les Aventures du baron de Münchhausen*, éditions du Lampion, 2010 (1785).
Revel Jean-François, *L'Absolutisme inefficace*, Pocket, 1993.
Reybrouck David Van, *Against Elections : the Case for Democracy*, The Bodley Head, 2016.
Rodrick Dani, « Why do More Open Economies Have Bigger Governments ? », *Journal of Political Economy,* 106(5), october 1998, pp. 997-1032.
Röpke Wilhem, *Au-delà de l'offre et de la demande*, Les Belles Lettres, 2009 (1958 pour la version originale allemande).
Rosanvallon Pierre, *La Légitimité démocratique*, Seuil, 2008.
Rosanvallon Pierre, *Le Peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique,* Gallimard, 1998.
Rothbard Murray, *Renouer avec la liberté : le manifeste libertarien* (extraits), traduit par Guillaume Duclouet et édité en ligne par l'Institut Coppet, 2014.
Rouban Luc, « La politisation des fonctionnaires en France : obstacle ou nécessité ? », *Revue française d'administration publique,* 86, 1998, pp. 167-182.
Rousseau Jean-Jacques, *Du contrat social,* Garnier-Flammarion, 2011 (1762).
Rousseau Jean-Jacques, *Émile ou de l'éducation,* Garnier-Flammarion, 2009 (1762).
Sade, *Œuvres*, t. II, édition établie par Michel Delon, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1995.
Saint-Simon, *Mémoires complets et authentiques du duc de Saint-Simon sur le siècle de Louis XIV et la régence*, troisième partie, Gustave Barbara éditeur, 1710.

Say Jean-Baptiste, *Traité d'économie politique, ou Simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses,* édition numérique par l'Institut Coppet, 1803.

Schumpeter Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy,* 3rd ed., New York : Harper & Row, 1950 (1942).

Selznick Philip, *TVA and the Grass Roots : A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley, University of California Press, 1949.

Shakespeare, *Coriolan*, édition numérique gratuite Livre & Ebooks (1608).

Shepard Zoé, *Absolument dé-bor-dée*, Albin Michel, 2010.

Shepard Zoé, *Le Paradoxe des fonctionnaires*, Albin Michel, 2011.

Susskind Richard, Susskind Daniel, « Technology Will Replace Many Doctors, Lawyers, and Other Professionals », *Harvard Business Review*, 11 octobre 2016.

Thaler Richard H., Sunstein Cass. R., *Nudge : la méthode douce pour inspirer la bonne décision*, Vuibert, 2010 (2008).

Tirole Jean, *Économie du bien commun*, PUF, 2016.

Tocqueville Alexis (de), *L'Ancien Régime et la Révolution*, chap. VI, Robert Laffont, 1986 (1856).

Tourre Daniel, *Pulp Libéralisme : la tradition libérale pour les débutants*, Tulys, p. 90.

Tullock Gordon, « Some Problems of Majority Voting », *Journal of Political Economy*, 67, December 1959, pp. 571-579.

Veyne Paul, *Le Pain et le Cirque*, Seuil, 1995.

Vulbeau Alain, « Contrepoint – L'émergence des droits créances », Informations sociales, 4/2013 (n° 178).

Wapler Simone, *Pourquoi la France va faire faillite : et ce que vous devez faire pour vous en sortir,* Ixelles éditions, 2012.

Weber Max, *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 1967 (1904/05).

Weber Max, *Le Savant et le Politique*, Plon, 1959 (1919).

Winock Michel, *Flaubert*, Folio, 2015.

Wright John R., « Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives », *American Political Science Review*, 84, June 1990, pp. 417-438.

Ouvrages de la collection
« Entreprises et société »

Xavier Fontanet,
Si on faisait confiance aux entrepreneurs, 2010
Jean Emmanuel Combes,
Pour que votre retraite soit un succès, 2011
Laurent Acharian, Philippe Degonzague, Marc Gerretsen, *Les Cent Jours des dirigeants*, 2011
Sylvie Gilbert,
Femmes d'altitude, 2012
Maurice Thévenet,
Managers en quête d'auteur, 2012
Institut Montaigne,
Réformer par temps de crise, 2012
Patrick Artinian,
Visages de France 2012,
ma campagne électorale, 2012
Institut Montaigne,
Intérêt général, que peut l'entreprise ?, 2013
Edgard Added, Carine Dartiguepeyrou,
Image et rayonnement du DRH, 2013
Bertrand Martinot,
Chômage : inverser la courbe, 2013
Arnaud Robinet & Jacques Bichot,
La Mort de l'État providence. Vive les assurances sociales !, 2013
David Brunat,
Giovanni Falcone, Un seigneur de Sicile, 2014
Yves Morieux et Peter Tollman,

Smart Simplicity. Six règles pour gérer la complexité sans devenir compliqué, 2014

Robin Rivaton,

La France est prête. Nous avons déjà changé, 2014

Cécile Philippe,

Trop tard pour la France ? Osons remettre l'État à sa place, 2014

Edgard Added, Carine Dartiguepeyrou, Isabelle Lamothe, Robin Sappe,

DRH, Le choc des ruptures, 2014

Julien Damon, Christophe de Voogd,

Gaspard Koenig, Cécile Philippe,

50 matinales pour réveiller la France, 2015

Jacques Bichot,

Labyrinthe. Compliquer pour régner, 2015

Jean-François Pradeau,

Gouverner avec le monde. Réflexions antiques sur la mondialisation, 2015

Laurent Kott, Antoine Petit,

dirigé par Ariane Beauvillard,

Chercheurs et entrepreneurs, c'est possible !, 2015

Jean-François de Raymond,

L'Esprit de la diplomatie. Du particulier à l'universel, 2015

Martin Reeves, Knut Haanæs,

Janmejaya Sinha

Quelle stratégie pour votre stratégie ?, 2015

Édith Coron, Anne Garrigue,

Les Nouveaux Éclaireurs de la Chine.

Hybridité culturelle et globalisation, 2015

Patrick Lagadec,

Le Continent des imprévus. Journal de bord des temps chaotiques, 2015

Laurent Moisson,

Napoléon, Hannibal… ce qu'ils auraient fait du digital, 2016

Olivier Babeau,

La Nouvelle Ferme des animaux, 2016

Clément Finet,

Vraies passions, vrais talents.

Et si les passionnés étaient les salariés modèles de demain ?, 2016
Félix Torres,
L'Intelligence de l'entreprise.
Quarante ans de réflexion patronale en France, 2016
Arnaud Maigre,
Plaidoyer pour l'entrepreneur.
Vers une réconciliation des valeurs, 2016
Murat Lama,
Lee Kuan Yew, Singapour et le renouveau de la Chine, 2016
Thierry Wellhoff,
Le Procès de la communication. Accusée, levez-vous !, 2016
Jean-François Pradeau,
Sur la route du front, 2016
Ivan Best,
Sortir du bazar fiscal, 2016
Radoine Mebarki (en collaboration avec Mathilde Habert), *Tous repreneurs ! Le nouveau mode d'Emploi*, 2017.
Patrick Tudoret
Le Bonheur et autres broutilles.
Chroniques du journal La Montagne, 2017

Erwan Le Noan

La France des opportunités.

Toutes les bonnes nouvelles qu'on ne vous dit pas, 2017

Cette édition électronique du livre
L'Horreur politique *d'Olivier Babeau*
a été réalisée le 9 mars 2017
par Pixellence
Elle repose sur l'édition papier du même ouvrage
(ISBN 978-2-251-44646-2).